




3 1761 11649967 4



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116499674>

HOUSE OF COMMONS

CHAMBRE DES COMMUNES

Issue No. 60

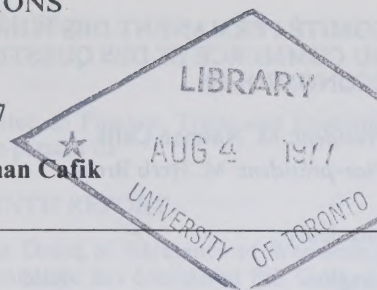
Fascicule n° 60

Friday, June 17, 1977

Le vendredi 17 juin 1977

Chairman: Mr. Norman Cafik

Président: M. Norman Cafik

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on**Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finance, Trade and Economic Affairs

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Bill C-18, An Act to amend the Bretton Woods
Agreements Act.
Bill C-5, An Act to amend the Currency and
Exchange Act and to amend other Acts in
consequence thereof

CONCERNANT:

Bill C-18, Loi modifiant les accords de Bretton
Woods.
Bill C-5, Loi modifiant la Loi sur la monnaie et les
changes et, par voie de conséquence, certaines
autres lois

INCLUDING:

The Ninth and Tenth Reports to the House

Y COMPRIS:

Les neuvième et dixième rapports à la Chambre

APPEARING:

The Honourable Donald S. Macdonald,
Minister of Finance.

COMPARAÎT:

L'honorable Donald S. Macdonald,
Ministre des Finances.

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la
trentième législature, 1976-1977

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Mr. Normal Cafik
Vice-Chairman: Mr. Herb Breau

Messrs.

Clarke
(*Vancouver Quadra*)
Clermont
Douglas
(*Bruce-Grey*)
Huntington

Kaplan
Kempling
Lambert
(*Bellechasse*)
Lambert
(*Edmonton West*)

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES

Président: M. Norman Cafik
Vice-président: M. Herb Breau

Messieurs

Langlois
McCain
Miss Nicholson
O'Connell
Philbrook

Reid
Ritchie
Rodriguez
Smith (*Saint-Jean*)
Stevens—(20)

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Friday, June 17, 1977:

Mr. Kaplan replaced Mr. Andres (*Lincoln*)
Mr. Reid replaced Mr. Collenette
Mr. Douglas (*Bruce-Grey*) replaced Mr. Condon
Mr. O'Connell replaced Mr. Daudlin
Mr. Smith (*Saint-Jean*) replaced Mr. Demers
Mr. Railton replaced Mr. Lajoie
Mr. Guilbault replaced Mr. Leblanc (*Laurier*)
Mr. Langlois replaced Mr. Railton
Miss Nicholson replaced Mr. Guilbault

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le vendredi 17 juin 1977:

M. Kaplan remplace M. Andres (*Lincoln*)
M. Reid remplace M. Collenette
M. Douglas (*Bruce-Grey*) remplace M. Condon
M. O'Connell remplace M. Daudlin
M. Smith (*Saint-Jean*) remplace M. Demers
M. Railton remplace M. Lajoie
M. Guilbault remplace M. Leblanc (*Laurier*)
M. Langlois remplace M. Railton
M^{lle} Nicholson remplace M. Guilbault.

REPORTS TO THE HOUSE

Friday, June 17, 1977

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs has the honour to present its

NINTH REPORT

In accordance with its Order of Reference of Wednesday, May 25, 1977, your Committee has considered Bill C-18, An Act to amend the Bretton Woods Agreements Act, and has agreed to report it without amendment.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issues Nos. 51, 56 and 60*) is tabled.

Respectfully submitted,

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs has the honour to present its

TENTH REPORT

In accordance with its Order of Reference of Thursday, November 4, 1976, your Committee has considered Bill C-5, An Act to amend the Currency and Exchange Act and to amend other Acts in consequence thereof, and has agreed to report it with the following amendments:

Clause 2

Strike out line 40, on page 2, and substitute the following therefor:

"with the Bank of Canada or any other financial institution, either inside or outside Canada,"

Strike out line 47, on page 2, and substitute the following therefor:

"of Canada or any other financial institution either inside or outside Canada, designated by"

Clause 3

Strike out line 25, on page 4, and substitute the following therefor:

"1977, the aggregate of"

Strike out line 45, on page 4, and substitute the following therefor:

"December 31, 1976, as shown in the"

Strike out line 3, on page 5, and substitute the following therefor:

"(b) in respect of the calendar year 1978,"

Strike out line 13, on page 5, and substitute the following therefor:

"the calendar year 1977"

Strike out line 25, on page 5, and substitute the following therefor:

"the calendar year 1977; and"

Strike out line 27, on page 5, and substitute the following therefor:

RAPPORTS À LA CHAMBRE

Le vendredi 17 juin 1977

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques a l'honneur de présenter son

NEUVIÈME RAPPORT

Conformément à son Ordre de renvoi du mercredi 25 mai 1977, votre Comité a étudié le Bill C-18, Loi modifiant les accords de Bretton Woods, et a convenu d'en faire rapport sans modification.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages relatifs à ce Bill (*fascicules nos 51, 56 et 60*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques a l'honneur de présenter son

DIXIÈME RAPPORT

Conformément à son Ordre de renvoi du jeudi 4 novembre 1976, votre Comité a étudié le Bill C-5, Loi modifiant la Loi sur la monnaie et les changes et, par voie de conséquence, certaines autres lois, et a convenu d'en faire rapport avec les modifications suivantes:

Article 2

Retrancher la ligne 34, à la page 2, et la remplacer par ce qui suit:

«du Canada ou toute autre institution financière, au Canada ou à l'étranger, désignée»

Retrancher la ligne 41, à la page 2, et la remplacer par ce qui suit:

«ou toute autre institution financière, au Canada ou à l'étranger, désignée par le»

Article 3

Retrancher la ligne 20, à la page 4, et la remplacer par ce qui suit:

«a) pour l'année civile 1977, le total»

Retrancher la ligne 43, à la page 4, et la remplacer par ce qui suit:

«au 31 décembre 1976 tels qu'ils appa-»

Retrancher la ligne 1, à la page 5, et la remplacer par ce qui suit:

«b) pour l'année civile 1978, le total»

Retrancher la ligne 11, à la page 5, et la remplacer par ce qui suit:

«l'année civile 1977,»

Retrancher la ligne 23, à la page 5, et la remplacer par ce qui suit:

«l'année civile 1977, et»

Retrancher la ligne 25, à la page 5, et la remplacer par ce qui suit:

“sequent to the calendar year 1978, the”

Your Committee has ordered a reprint of Bill C-5, as amended, for the use of the House of Commons at the report stage.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issues Nos. 5, 56 and 60*) is tabled.

Respectfully submitted,

«l'année civile 1978, le total»

Votre Comité a ordonné la réimpression du Bill C-5, tel que modifié, pour l'usage de la Chambre des communes à l'étape du rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages relatifs à ce Bill (*fascicules nos 5, 56 et 60*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

Norman Cafik

Chairman

MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, JUNE 17, 1977
(74)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 9:37 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Breau, Cafik, Clarke (*Vancouver Quadra*), Clermont, Douglas (*Bruce-Grey*), Lambert (*Edmonton-West*), Langlois, Miss Nicholson, Messrs. O'Connell, Philbrook, Reid, Smith (*Saint-Jean*) and Stevens.

Other Members present: Messrs. Andres (*Lincoln*), Gray, Guilbault and Yanakis.

Appearing: The Honourable Donald S. Macdonald, Minister of Finance.

Witness: From the Department of Finance: Dr. M. Kelly, Director, International Finance Division.

The Committee resumed consideration of Bill C-18, An Act to amend the Bretton Woods Agreements Act.

The Committee resumed consideration of Clause 1.

Clause 1 carried.

Clauses 2 to 5 inclusive carried.

The Title carried.

The Bill carried.

Ordered,—That the Chairman report Bill C-18, without amendment, to the House.

The Committee resumed consideration of Bill C-5, An Act to amend the Currency and Exchange Act and to amend other Acts in consequence thereof.

Clause 1 carried.

On Clause 2

Mr. Kaplan moved,—That Clause 2 be amended by

(a) striking out line 40, on page 2, and substituting the following therefor:

“with the Bank of Canada or any other financial institution, either inside or outside Canada,”

(b) striking out line 47, on page 2, and substituting the following therefor:

“of Canada or any other financial institution either inside or outside Canada, designated by”

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

And the question being put on Clause 2, as amended, it was carried.

On Clause 3

Mr. Kaplan moved,—That Clause 3 be amended by

(a) Striking out line 25, on page 4, and substituting the following therefor:

“1977, the aggregate of”

(b) Striking out line 45, on page 4, and substituting the following therefor:

PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 17 JUIN 1977
(74)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 9 h 37 sous la présidence de M. Cafik (président).

Membres du Comité présents: MM. Breau, Cafik, Clarke (*Vancouver Quadra*), Clermont, Douglas (*Bruce-Grey*), Lambert (*Edmonton-Ouest*), Langlois, M^{lle} Nicholson, MM. O'Connell, Philbrook, Reid, Smith (*Saint-Jean*) et Stevens.

Autres députés présents: MM. Andres (*Lincoln*), Gray, Guilbault et Yanakis.

Comparaît: L'honorable Donald S. Macdonald, ministre des Finances.

Témoins: Du ministère des Finances: M. M. Kelly, directeur, Division des finances internationales.

Le Comité poursuit l'étude du bill C-18, Loi modifiant les accords de Bretton Woods.

Le Comité poursuit l'étude de l'article 1.

L'article 1 est adopté.

Les articles 2 à 5 inclusivement sont adoptés.

Le titre est adopté.

Le projet de loi est adopté.

Il est ordonné,—Que le président fasse rapport à la Chambre du bill C-18, sans modification.

Le Comité poursuit l'étude du bill C-5, Loi modifiant la Loi sur la monnaie et l'échange et, par voie de conséquence, certaines autres lois.

L'article 1 est adopté.

Article 2.

M. Kaplan propose,—Que l'article 2 soit modifié

a) en remplaçant la ligne 34, page 2, par ce qui suit:

«du Canada ou toute autre institution financière, au Canada ou à l'étranger, désignée» ; et

b) en remplaçant la ligne 41, page 2, par ce qui suit:

«ou toute autre institution financière, au Canada ou à l'étranger, désignée par le»

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté.

L'article 2, modifié, mis aux voix, est adopté.

Article 3.

M. Kaplan propose,—Que l'article 3 soit modifié

a) en remplaçant la ligne 20, page 4, par ce qui suit:

«a) pour l'année civile 1977, le total» ;

b) en remplaçant la ligne 43, page 4, par ce qui suit:

“December 31, 1976, as shown in the”

(c) Striking out line 3, on page 5, and substituting the following therefor:

“(b) in respect of the calendar year 1978,”

(d) Striking out line 13, on page 5, and substituting the following therefor:

“the calendar year 1977”

(e) Striking out line 25, on page 5, and substituting the following therefor:

“the calendar year 1977; and”

(f) Striking out line 27, on page 5, and substituting the following therefor:

“sequent to the calendar year 1978, the”

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

And the question being put on Clause 3, as amended, it was carried.

Clause 4 carried.

Clause 5 was allowed to stand.

Clauses 6 and 7 carried.

By unanimous consent, the Committee reverted to Clause 5.

Mr. Lambert (*Edmonton West*) proposed to move,—That Clause 5 of Bill C-5 be deleted and subsequent clauses be renumbered in consequence thereof.

The Chairman ruled the amendment out of order on the ground that an amendment to leave out a clause is not in order as the proper course is to vote against the clause standing part of the bill, in accordance with May's Nineteenth Edition, page 522, paragraph (6).

Clause 5 carried on division.

The Title carried.

The Bill, as amended, carried on division.

Ordered.—That the Chairman report Bill C-5, with amendments, to the House.

On motion of Mr. Philbrook, it was ordered,—That Bill C-5 be reprinted, as amended, for the use of the House of Commons at the report stage.

On motion of Mr. Philbrook, it was agreed:—That the Committee consider and complete study of Bill C-1001, An Act to incorporate Continental Bank of Canada, on Monday, June 20, 1977 at 4:30 p.m.

During the course of the meeting, the Minister and the witness answered questions.

At 10:57 o'clock a.m., the Committee adjourned until 4:30 o'clock p.m., Monday, June 20, 1977.

«au 31 décembre 1976 tels qu'ils appa-» ;

c) en remplaçant la ligne 1, page 5, par ce qui suit:

«b) pour l'année civile 1978, le total» ;

d) en remplaçant la ligne 11, page 5, par ce qui suit:

«l'année civile 1977,» ;

e) en remplaçant la ligne 23, page 5, par ce qui suit:

«l'année civile 1977; et» ; et

f) en remplaçant la ligne 25, page 5, par ce qui suit:

«l'année civile 1978, le total» .

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté.

L'article 3, modifié, mis aux voix, est adopté.

L'article 4 est adopté.

L'article 5 est réservé.

Les articles 6 et 7 sont adoptés.

Du consentement unanime, le Comité revient à l'article 5.

M. Lambert (*Edmonton-Ouest*) propose,—Que l'article 5 du Bill C-5 soit supprimé et que les articles suivants soient renumérotés aux conséquences.

Le président déclare l'amendement irrecevable, un amendement visant à retirer un article n'étant pas recevable puisque la procédure normale est de voter contre l'article faisant partie du projet de loi conformément à l'alinéa (6) de la page 522 de la 19^e édition de May.

L'article 5 est adopté avec dissidence.

Le titre est adopté,

Le projet de loi, modifié, est adopté avec dissidence.

Il est ordonné.—Que le président fasse rapport à la Chambre du Bill C-5, modifié.

Sur motion de M. Philbrook, il est ordonné,—Que le Bill C-5 modifié, soit imprimé de nouveau à l'usage de la Chambre des communes à l'étape du rapport.

Sur motion de M. Philbrook, il est convenu,—Que le Comité commence et termine l'étude du Bill C-1,001, Loi constituant en corporation la Banque continentale du Canada, le lundi 20 juin 1977 à 16 h 30.

Au cours de la séance, le ministre et le témoin répondent aux questions.

A 10 h 57, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 16 h 30 le lundi 20 juin 1977.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Friday, June 17, 1977

• 0942

[Texte]

The Chairman: I notice we have a quorum. We shall resume consideration of our order of reference relating to Bill C-18, an act to amend the Bretton Woods Agreement. I shall not call Clause 1. Shall it carry?

Clauses 1 to 5 inclusive agreed to.

Title agreed to.

The Chairman: Shall I report the bill without amendment to the House?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Clermont: What about the articles?

The Chairman: Just a moment.

Mr. Clermont: Just a second. You know, Mr. Chairman, you are not running the show. You are only the Chairman.

The Chairman: Just a minute, Mr. Clermont. I have a Clerk here. If there is some technical problem I would rely on my Clerk. Is there something not done?

Mr. Clermont: Okay.

The Chairman: Thank you very much.

I shall now call Bill C-5, an Act to amend the Currency and Exchange Act and to amend other Acts in consequence thereof. Would the Minister like to make an opening statement?

Hon. Donald S. Macdonald (Minister of Finance): The only comment I would make is that there were two amendments I put before the Committee two meetings ago. Mr. Kaplan has them. I think they are Clauses 2 and 5, and he will move them on my behalf.

The Chairman: Thank you very much.

On Clause 1.

Clause 1 agreed to.

The Chairman: Thank you.

On Clause 2.

The Chairman: There is an amendment that has been distributed in respect to Clause 2. Mr. Kaplan.

Mr. Kaplan: Shall I read the amendment? It was explained at our last meeting.

The Chairman: I think we have a tradition here, a pattern in the past, that when it has been distributed to consider it as read, if that is agreed.

Mr. Clermont: Is there any explanation of the reason for the amendment?

Mr. Macdonald: Yes. The purpose of the amendment, if I could refer you to the terms of it—it would add the words "other financial institutions either inside or outside Canada". It would really broaden the number of institutions to whom a loan may be made from the currency and exchange fund. The

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le vendredi 17 juin 1977

[Traduction]

Le président: Je vois que nous avons le quorum. Nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi se rapportant au bill C-18, Loi modifiant les accords de Bretton Woods. Je mets l'article 1 en délibération. L'article est-il adopté?

Les articles 1 à 5 sont adoptés.

Le titre est adopté.

Le président: Dois-je faire rapport du Bill sans amendement à la Chambre des communes?

Une voix: D'accord.

Le président: Je vous remercie.

M. Clermont: Qu'est-ce qui arrive avec les articles?

Le président: Un instant.

M. Clermont: Vous n'êtes pas libre de faire ce que vous voulez, monsieur le président. Vous n'êtes que président.

Le président: Un instant, s'il vous plaît, monsieur Clermont. Je m'en remets au greffier pour ce qui est des problèmes techniques. Y a-t-il eu une omission?

M. Clermont: Très bien.

Le président: Je vous remercie.

Je mets maintenant en délibération le Bill C-5, loi modifiant la loi sur la monnaie et les changes et, par voie de conséquence, certaines autres lois. Le ministre désire-t-il faire une déclaration d'ouverture?

L'honorable Donald S. Macdonald (Ministre des Finances): Je vous rappelle simplement que j'ai déposé deux amendements lors de l'avant-dernière réunion. M. Kaplan les a ici. Il s'agit des articles 2 et 5, et il va les déposer en mon nom.

Le président: Je vous remercie.

Article 1.

L'article 1 est adopté.

Le président: Je vous remercie.

Article 2.

Le président: On a fait distribuer le texte de l'amendement à l'article 2. Monsieur Kaplan.

M. Kaplan: Dois-je lire le texte de l'amendement? On vous l'a expliqué lors de la dernière réunion.

Le président: Il est généralement admis que, lorsque le texte d'un amendement a été distribué, on peut le considérer comme ayant été lu.

M. Clermont: Quelle est la raison de l'amendement.

M. Macdonald: L'amendement ajouterait l'expression «autres institutions financières au Canada ou à l'étranger». Ceci étendrait donc le nombre des institutions auxquelles le fonds des changes est autorisé à accorder des prêts. L'énoncé de l'amendement est plus général que l'article en question.

[Text]

wording is somewhat broader than that in the clause as presented.

The Chairman: Thank you, Mr. Macdonald.

Amendment moved by Mr. Kaplan which has been distributed and taken as read. Shall the amendment carry?

Amendment agreed to.

Clause 2 as amended agreed to.

Mr. Stevens: Mr. Chairman, I am sorry I got here a little late but we did have a few general questions on Bill C-5. As you recall, there has been a very sad history in this Committee with respect to this bill in that we initially got into a bit of a hassle last November where the Minister was hesitant to come and answer some questions. His Parliamentary Secretary was the one who tried to reply, as far as the Ministry was concerned, on the bill. I hope that you are not rushing to clause-by-clause prematurely here.

• 0945

The Chairman: We have, at the present moment, Mr. Stevens, passed Clause 2. We are now on Clause 3. Any questions you have in mind are, of course, in order, and you proceed with your questioning.

Mr. Stevens: Yes, but the nature of my questioning will not be directly related to Clause 2, it will be more general questioning on matters related to the whole currency and exchange field.

The Chairman: Clause 1 has been carried, Mr. Stevens, but I am sure that it would be possible for you to direct your attention to the questions you have in mind in the appropriate clause, which would be Clause 3.

Mr. Stevens: Mr. Chairman, now it is up to you, is it?

The Chairman: No, I am afraid it is not really up to me. The Committee has passed Clause 1. I do not know what my position is as Chairman, except to keep order. If there were unanimous agreement for a round of general questioning I do not think I would attempt to prohibit that from happening. But without unanimous agreement, I find it impossible, under the rules, to revert. I am very sympathetic to that, if you wish to seek unanimous consent. My clerk has suggested to me a form that might be acceptable, and that is to carry the clauses and then, by agreement, revert back to Clause 1 for the sake of general questioning. It is not the general practice, but if there were unanimous consent to do that, perhaps it would be suitable to proceed in that manner. Would that be agreeable to you?

Mr. Stevens: No, Mr. Chairman. I take it that when you say Clause 1 has been passed you mean that it was passed with no member of the Opposition here, you were relying on the sheer majority quorum provision, namely a Liberal majority on this Committee.

The Chairman: Mr. Stevens, I would draw to your attention that it is quite clear in the rules of the House that a quorum shall be a majority of the members of the Committee, which in this case constitutes 11. As Chairman, I have no choice whatsoever but to convene meetings when quorums are

[Translation]

Le président: Je vous remercie monsieur Macdonald.

L'amendement déposé par M. Kaplan et dont le texte vous a été distribué est considéré comme ayant été lu. L'amendement est-il adopté?

L'amendement est adopté.

L'article 2, modifié, est adopté.

M. Stevens: Je m'excuse, monsieur le président, d'être arrivé en retard, mais j'ai encore quelques questions d'ordre général à poser au sujet du bill C-5. Vous vous souvenez sans doute que nous avons eu quelques difficultés concernant ce bill au début lorsqu'au mois de novembre dernier le ministre hésiterait à répondre à certaines questions. C'est le secrétaire parlementaire qui a essayé de répondre au nom du ministre. J'espère donc que vous ne cherchez pas à aller trop vite avec l'étude article par article du bill.

Le président: Nous avons déjà adopté l'article 2 du bill, monsieur Stevens. Nous étudions actuellement l'article 3. Vous pouvez bien entendu poser toutes les questions que vous désirez.

M. Stevens: D'accord, mais je désire poser des questions non seulement au sujet de l'article 2, mais en général en ce qui concerne toute la question des devises et des changes.

Le président: Je vous répète, monsieur Stevens, que l'article 1 est déjà adopté; mais vous pouvez bien entendu poser des questions concernant l'article 3.

M. Stevens: C'est vous qui décidez.

Le président: Non, ce n'est pas moi qui décide. Le Comité a adopté l'article 1. Mon rôle en tant que président est d'assurer l'ordre. Si tout le monde est d'accord pour revenir aux questions d'ordre général, je ne m'y opposerai pas. Mais sans accord unanime, ce n'est pas possible. Vous pouvez toujours essayer d'obtenir le consentement unanime. Le greffier suggère la solution suivante: que nous adoptions les articles; après quoi, si le Comité est d'accord qu'on revienne à l'article 1 pour poser des questions d'ordre général. Ce n'est pas ce que l'on fait d'habitude, mais s'il y a accord unanime, on peut le faire. Vous êtes d'accord?

M. Stevens: Non, monsieur le président. L'article 1 a été adopté en l'absence des députés de l'opposition grâce à une majorité libérale suffisante pour constituer le quorum.

Le président: Je vous ferai remarquer, monsieur Stevens, que les règlements de la Chambre des communes précisent clairement que le quorum est constitué par la majorité des membres d'un comité, ce qui en l'occurrence est 11 membres. Je suis tenu d'ouvrir les débats dès qu'il y a quorum et j'aurais été fâché si j'avais agi autrement.

[*Texte*]

present. There was a quorum present, and I would be derelict in my responsibility . . .

Mr. Stevens: Oh, of course, of course.

The Chairman: . . . if I refused to call the meeting to order by virtue of the fact that there were not 12 or more. There were 11, and I had to call the thing to order. I did, and we proceeded with business.

Mr. Stevens: No, no, Mr. Chairman. I want to get the point on record that when you say that Clause 1 was passed, it was passed without a member of the Opposition being in attendance at the Committee . . .

Mr. Breau: That is right, you were late.

Mr. Stevens: . . . and that you were simply relying on the Liberal members' taking the very unusual stance of being here, all promptly on time, to get the clause passed.

The Chairman: Excuse me, Mr. Stevens, I must draw to your attention that I did not rely on members of any party. I relied on numbers of people before the Committee, and counted the numbers. I did not really mentally and consciously decide, in each case, whether they were Liberals, Conservatives, NDP, or Socreds.

Mr. Clarke: Just subconsciously.

The Chairman: I simply counted the numbers. That is all I can do. I am sure that you are not really suggesting that I would do it in terms of party considerations. It was in terms of numbers, which I am obligated to do as Chairman.

Mr. Stevens, I gather that you want general questioning, and I have put forward a suggestion that you may wish to call clauses and then revert back—if there is unanimous consent to do so, and I cannot prejudge the Committee in that respect. Otherwise, I will be forced to move on, I think, call the other clauses, and if there is questioning in respect to them, we will take the questions.

Mr. Stevens: Mr. Chairman, I will just commence with some questions and we will see how we get along.

• 0950

My first question would be to the Minister, and it is with respect to the annual report of the Minister to Parliament on the Foreign Exchange Fund itself. As we know, this was tabled quite recently, as it is tabled every year. Could the Minister direct his attention to page 2 of the report which shows very vividly in graph form the change in official reserves during November and December? There was considerable speculation in the news media and in certain financial circles concerning what occurred during the November-December period.

Could the Minister give the Committee some background information on exactly what he or the Bank of Canada feel is a fair presentation as to what caused the near \$800 million exodus of funds in November, and then the near \$800 million entry of funds during December, as is shown by this graph that I refer to on page 2?

[*Traduction*]

M. Stevens: Évidemment.

Le président: J'aurais donc été en faute si j'avais refusé d'ouvrir les délibérations simplement parce qu'il n'y avait pas douze membres ou plus. Onze membre étaient présents, ce qui m'obligeait à ouvrir les délibérations. C'est ce que j'ai fait, et nous avons entamé nos travaux.

M. Stevens: Je tiens à répéter que, lorsque vous dites que l'article 1 a été adopté, il l'a été sans qu'un seul membre de l'opposition soit présent.

M. Breau: En effet, car vous êtes arrivé en retard.

M. Stevens: Vous avez profité de ce que les députés libéraux, contrairement à leur habitude, sont tous venus à temps.

Le président: Je m'excuse, monsieur Stevens, mais je n'ai profité de la présence des députés d'aucun parti. J'ai tenu compte uniquement du nombre de députés présents. Je ne me suis pas demandé s'il s'agissait d'un député libéral, conservateur, NPD ou crédit social.

M. Clarke: Peut-être bien dans votre subconscient.

Le président: J'ai simplement compté les présents. Vous n'allez quand même pas prétendre que je fais preuve de chauvinisme. Je suis tenu, en tant que président, de tenir compte uniquement du nombre de présences.

Si vous voulez poser des questions d'ordre général, nous pouvons, si vous êtes d'accord, après l'adoption des articles et à condition que le comité soit unanimement d'accord, revenir aux questions d'ordre général. Sinon, je vais devoir poursuivre et mettre les autres articles en délibération, et on pourra alors poser des questions.

M. Stevens: Je vais poser quelques questions et on verra ce qui arrive.

Ma première question concerne le rapport annuel que le ministre a soumis au Parlement au sujet du Fonds des changes. Comme chaque année, le rapport a été déposé tout récemment. A la page 2 du rapport, un graphique montre clairement l'évolution des réserves officielles durant les mois de novembre et décembre derniers. Il a été beaucoup question dans la presse et les média, ainsi que dans les cercles financiers, des événements de cette période.

Le ministre pourrait-il nous dire ce qui, à son avis, a provoqué l'exode de 800 millions de dollars en novembre et le retour de près de 800 millions en décembre, comme le montre le graphique figurant à la page 2 du rapport.

[Text]

Mr. Macdonald: Well, Mr. Chairman, there is no change in policy, I am advised by the bank in the period; it is really the impact of external events.

Let us remind ourselves, of course, that the dollar trades as a commodity on the market. I think the facts are well known to everyone. Certainly, there was an impact from the Quebec elections result in November. There was a change in interest rates in Canada and elsewhere during that period. The borrowing calendars of most of the provincial utilities had by then been filled for that particular year, therefore there were fewer funds being borrowed and being repatriated, so the dollar dropped off in November. I think I am right in saying that there may have been a feeling in the market that it had over-reacted in November, and it came back in December.

We have often talked about this. It is very hard for anyone to say that this is what affected the foreign exchange market.

Mr. Stevens: Mr. Chairman, Mr. Minister, would you be willing to table the daily transactions that occurred in November and December respecting the Foreign Exchange Fund? As we know, the daily transactions were tabled in request to—I guess it was the first motion ever made by your immediate predecessor in office, Mr. Turner. After his election back in—I think it was 1962—he was highly disturbed about the exodus of funds at that time. He succeeded in getting the Diefenbaker government to bring in the daily record of trading in the April-to-summer period of 1962. Could you give the Committee the daily record of trading in November and December, which was an in-flow and an out-flow of funds much greater in a shorter period of time than occurred in 1962?

Mr. Macdonald: Well, Mr. Stevens, as you know, the policy the bank has followed on behalf of the government in this regard has been to deliver the monthly figures after the close of each particular month, and to give information on the daily reserves level with a one-year lag in time. But the advice I have is that, in view of the possible action by speculators, it would be desirable to continue to preserve that rule of the lag in time. So I think I would have to accept that advice, that though the information will be available, of course, later in the year, it would not be in the interests of the fund to table this at this point.

Mr. Stevens: Mr. Chairman, I would like to follow up on that if I may. In what way do you feel it would be harmful as far as speculators are concerned? After all, this is six months stale now, and surely it would be pretty difficult for speculators to somehow use information that occurred—I am referring to the daily figures that occurred six or seven months ago—for some kind of speculative activity now. I am not clear why that would be so.

• 0955

Mr. Macdonald: I am taking the advice of the bank in that regard, and their obvious preference in this regard and the counsel they give is not to do so and I would take their advice.

[Translation]

M. Macdonald: D'après la Banque, la politique n'a pas changé durant ces deux mois, le mouvement de devise étant dû aux facteurs extérieurs

Il ne faut oublier, en effet, que les dollars font l'objet de transactions commerciales, tout comme n'importe quelle autre marchandise. Je pense que tout le monde est au courant des faits. Les élections québécoises du mois de novembre ont certainement eu des répercussions. Les modifications étaient intervenues dans les taux de change du Canada et d'autres pays. La plupart des sociétés provinciales productrices d'électricité avaient terminé leur emprunt pour cette année, ce qui explique la diminution des montants empruntés, ainsi que la baisse de la valeur du dollar au mois de novembre. Les spéculateurs ont peut-être estimé qu'ils avaient réagi d'une façon exagérée en novembre, c'est pourquoi ils ont décidé de rapatrier leurs capitaux en décembre.

Nous en avons déjà parlé très souvent. Il est très difficile de dire au juste quels facteurs influent sur le marché des changes.

M. Stevens: Accepteriez-vous, monsieur le ministre, de déposer l'état des transactions journalières du Fonds des changes intervenues au cours du mois de novembre et du mois de décembre derniers? L'état des transactions journalières a été déposé pour la première fois à la suite d'une demande formulée par votre prédécesseur, M. Turner. Lors de son élection en 1962, il était très préoccupé par la fuite des capitaux à l'époque. Il a obtenu du gouvernement Diefenbaker de déposer l'état journalier des transactions pour la période allant d'avril à l'été 1962. Auriez-vous pour le Comité l'état des transactions des mois de novembre et décembre derniers, période au cours de laquelle la sortie et l'entrée des fonds a porté sur un volume bien plus important et au cours d'une période pourtant bien plus courte qu'en 1962.

M. Macdonald: Vous savez fort bien, monsieur Stevens, que la politique de la Banque a toujours été de fournir les chiffres mensuels à la fin de chaque mois, tandis que les renseignements relatifs aux réserves journalières ne sont fournies qu'au bout d'un an. Pour décourager toute action de la part des spéculateurs, on me signale qu'il est préférable de maintenir cette politique. Donc, ces renseignements seront publiés plus tard dans le courant de l'année, et il n'est pas opportun de les déposer actuellement.

M. Stevens: En quoi cela peut-il être nuisible du point de vue de la spéculation? Après tout, ces renseignements sont déjà vieux de six mois, et il serait plutôt difficile pour les spéculateurs de s'en servir—je parle des données quotidiennes d'il y a six ou sept mois—pour entreprendre des activités spéculatives en ce moment. Je ne sais vraiment pas pourquoi on ne peut avoir ces renseignements plus tôt.

M. MacDonald: Je suis les conseils de la banque à cet égard, et les responsables de la banque préfèrent ne pas révéler ces chiffres plus tôt, je suis donc leurs conseils. Je ne prétends pas

[Texte]

I do not pretend to be a foreign exchange trader so I cannot really give an extensive comment on the impact on the market.

Mr. Stevens: Mr. Chairman, the Minister has stated that as we know, it has become customary to not give this information until it is a year old. I would direct the Minister's attention to the return filed in response to an order of the House of Commons on October 18, 1962. In that return—and I have a copy here if the Minister wishes to have his memory refreshed—daily exchange figures are given day by day from April 9 to June 24, 1962, inclusive, and that is marked as being received by the votes and proceedings office on October 26, 1962. That is July, August, September, October and November. It is about a four-month delay in giving those daily figures.

My question is simply this: that if it was felt appropriate to give these figures—and the Bank of Canada was involved—with a four-month delay back in 1962, why is it now stated to be inappropriate but that the figures might be released after a year?

Mr. Macdonald: I do not know what motivated my predecessor, Mr. Nowlan, at that time, to make the decision to make the information available. I think it is not without significance that in the intervening 15 years the information has not been made available, so again I accept the advice of the bank on this.

Mr. Stevens: Mr. Chairman, when you say that it has become a precedent or just a custom going back to the Battle of Hastings or something that these figures are not released until they are a year old, why do you say that when I have just been able to show that less than 15 years ago the figures certainly were produced?

Mr. Macdonald: Once in 15 years is hardly a commanding precedent in this regard. If the government of the day, so long as it lasted, had felt that it was in the continuing general interest to make this information available, presumably it would have done so, but I assume that with this exception, Mr. Nowlan accepted the advice of the bank at that time and chose not to make the monthly figures available on a more current basis. It is the counsel of people who know more about the operations of the foreign exchange market than I do, and I really do not pretend to set my advice up against theirs.

Why Mr. Nowlan chose to do otherwise, I do not know at this time.

The Chairman: Mr. Stevens.

Mr. Stevens: Mr. Chairman, I was wondering if the Minister would confirm or otherwise that the exodus of funds that occurred last November was the greatest in Canadian history.

Mr. Macdonald: I guess the exodus was the greatest, and so was the return on that basis.

The Chairman: Mr. Stevens.

Mr. Stevens: As far as November was concerned, that was in effect the . . .

[Traduction]

être courtier en devises étrangères, et je ne peux donc expliquer pleinement l'effet que cela aurait sur le marché.

M. Stevens: Monsieur le président, le ministre a déclaré qu'il est traditionnel de ne pas divulguer ces renseignements pour au moins un an. J'attire l'attention du ministre sur le document déposé en réponse à un renvoi de la Chambre des communes du 18 octobre 1962. Dans ce document—j'en ai une copie ici si le ministre veut rafraîchir sa mémoire—on donne les chiffres quotidiens des changes pour la période du 9 avril au 24 juin 1962, dont copie a été reçue par le bureau du Feuilleton le 26 octobre 1962. Il s'agit donc des mois de juillet, août, septembre, octobre et novembre. Il y a donc un délai de quatre mois avant de divulguer ces données quotidiennes.

Je pose donc la question: Si on a estimé raisonnable de divulguer ces chiffres—la Banque du Canada était impliquée—après un délai de seulement quatre mois en 1962, pourquoi cela est-il maintenant déraisonnable, pourquoi ces chiffres ne sont-ils divulgués qu'après un an?

M. Macdonald: Je ne sais pas pour quels motifs mon prédécesseur, M. Nowlan, a décidé de révéler cette information en ce temps-là. Il est important de noter que dans les quinze années suivantes, ces renseignements n'ont pas été disponibles, et je repète que j'ai suivi les conseils de la Banque à cet égard.

M. Stevens: Monsieur le président, comment pouvez-vous affirmer que ces chiffres ne sont pas divulgués avant au moins un an, qu'il s'agit d'un précédent ou d'une coutume aussi ancienne que la bataille de Hastings, puisque je viens de montrer qu'il y a moins de quinze ans ces chiffres ont été certainement divulgués?

M. Macdonald: Faire quelque chose une fois en quinze ans n'établit certainement pas de précédent. Si le gouvernement de ce temps-là, pendant tout le temps qu'il a duré, avait cru de l'intérêt général de divulguer ces renseignements, il l'aurait sans doute fait, mais il faut croire que, sauf cette exception, M. Nowlan a aussi accepté les conseils de la Banque et décidé de ne pas rendre disponibles plus fréquemment les données mensuelles. J'ai agi selon les conseils de personnes qui connaissent mieux que moi les opérations du marché des devises étrangères, et je ne prétends certainement pas opposer mon jugement au leur.

Je ne sais vraiment pas pourquoi M. Nowlan a décidé de faire autrement.

Le président: Monsieur Stevens.

M. Stevens: Monsieur le président, le ministre pourrait-il confirmer ou non si la fuite des capitaux de novembre dernier a été la plus importante de l'histoire canadienne.

M. Macdonald: Je crois que oui, mais c'est vrai également du retour de ces capitaux.

Le président: Monsieur Stevens.

M. Stevens: Quant au mois de novembre, cela a été, en fait . . .

[Text]

Mr. Macdonald: Yes, that was the sharpest monthly drop, and December was the sharpest monthly recovery as well.

Mr. Stevens: Mr. Minister, in that month, in which as I say there was something approaching \$800 million of an exodus, I was wondering if you or your officials could compare that to the net change that occurred between the April 9 to June 24, 1962, period, just to get it into perspective as to the magnitude of the outflow of funds in November compared to the magnitude of the net change between April 9 and June 24, 1962.

Mr. Macdonald: We do not have the figures here. Mr. Kelly points out to me that naturally the volume of market activity has increased enormously since that time. So the actual volume in the market is very much greater. Therefore dollar comparisons would perhaps not be realistic.

• 1000

Mr. Stevens: Through you, Mr. Chairman, although the market activity has increased—we do not deny that—is it not also true that the reserves that you have in the exchange fund currently have not grown in proportion to the increase in market activities. In other words, the present exchange fund in relation to market activities is proportionately smaller than was the exchange fund back in the early sixties.

Mr. Macdonald: Well, there has been a substantial increase in the exchange fund. In 1962 it was around \$2 billion, now it is around \$5 billion. Whether that is in exact proportion to over-all market activity, I could not say. It is in effect two and a half times the volume of 1962.

Mr. Stevens: Mr. Chairman, I was wondering if one of the officials could give some indication on how much has the market activity gone up. Has it gone up more than two and a half? My understanding is that it has gone up many times that.

Mr. Macdonald: I do not think we have comprehensive figures on all bank activities, but the balance of international trade has increased about fivefold in the period. That is about the best comparable measure one could use.

Mr. Stevens: Fivefold?

Mr. Macdonald: Yes.

Mr. Stevens: So, relatively then the exchange fund would be about half the size currently that it was back in the early sixties in relation to the . . .

Mr. Macdonald: In relation to that particular standard, that would be about right.

Mr. Stevens: All right. Mr. Minister, I would like to direct your attention to another aspect of our exchange position, and this has a particular reference to Clause 2; it is the rather unfortunate or sad experience that the Canadian dollar is having in relation to certain other currencies. I know it is quite common to compare our dollar to the American dollar, but, on the other hand, if we compared it, say, to the German mark or the Dutch guilder, we find that there has been a substantial drop in the value of the Canadian dollar say since the 1970-71

[Translation]

M. Macdonald: Oui, cela a été la plus grande baisse mensuelle, et le mois de décembre a été de la même façon le retour le plus important.

M. Stevens: Monsieur le ministre, vous-même ou vos collaborateurs pourraient-ils comparer le change net de ce mois de novembre, où la fuite s'est élevée à quelque 800 millions de dollars, au change net de la période du 9 avril au 24 juin 1962, afin de nous permettre de mieux voir quelle a été l'importance relative de ces deux sorties de capitaux.

M. Macdonald: Nous n'avons pas les données nécessaires ici. M. Kelly toutefois me fait remarquer qu'évidemment le volume du marché a augmenté énormément depuis. Le volume réel du marché est beaucoup plus gros. On ne pourrait donc pas faire de comparaison réaliste en dollars.

M. Stevens: Nous ne contestons pas que l'activité du marché ait beaucoup augmenté mais n'est-il pas juste de dire que les réserves détenues par le fonds des changes n'ont pas augmenté proportionnellement. En d'autres termes, l'actuel fonds des changes est disproportionné par rapport aux activités sur le marché, car il est relativement beaucoup plus restreint qu'il ne l'était au début des années 60.

M. Macdonald: Le fonds des changes a augmenté énormément. En 1962, il n'était que de 2 milliards de dollars, alors que maintenant il est de 5 milliards de dollars. Je ne sais pas si l'augmentation est proportionnelle à l'augmentation de l'activité du marché. Il n'en demeure pas moins qu'il est deux fois plus élevé qu'en 1962.

M. Stevens: Monsieur le président, je me demande si l'un des fonctionnaires ici présents pourrait me dire quelle a été l'augmentation du marché. Est-ce que le marché est deux fois et demie plus gros qu'en 1962? Je crois savoir, qu'il l'est beaucoup plus.

M. Macdonald: Je ne pense pas que nous ayons tous les chiffres nécessaires sur les activités bancaires, mais la balance du commerce international s'est multipliée par cinq au cours de cette période. Cela pourrait servir de point de comparaison.

M. Stevens: Par cinq?

M. Macdonald: C'est cela.

M. Stevens: Autrement dit, le fonds des changes est, en importance, moitié de ce qu'il était au début des années 60 par rapport . . .

M. Macdonald: Si vous faites ce genre de comparaison, c'est cela.

M. Stevens: Très bien. Monsieur le ministre, j'aimerais attirer votre attention sur un autre aspect de notre position sur le marché des changes, en relation avec l'article 2. Le dollar canadien—et c'est une expérience bien malheureuse—est en très mauvaise position par rapport à certaines autres devises. On compare fréquemment le dollar canadien au dollar américain, mais, d'autre part, si on le compare au mark allemand ou au florin hollandais, la valeur du dollar canadien a considérablement baissé depuis 1970-1971. J'ai sous les yeux des

[Texte]

period. I have charts with me here prepared by the economic research department of Royal Trust and they show these drops in a graph form. So far as the German mark is concerned, it is up about 60 per cent compared to our dollar, if we go back to the 1971-72 period. I was wondering if the Minister could indicate why there has been this very, very sharp drop with the Canadian dollar. What have the Germans been doing right, or the Swiss been doing right, or the Dutch been doing right, or what have we been doing wrong?

Mr. Macdonald: Well, as Mr. Kelly points out to me, on average the Canadian currency is above the group of relevant currencies, although certainly you can pick out one or the other currencies that may be at a higher level. The difference would reflect the inflationary experience in the different countries. You use the term, Mr. Stevens, "an unhappy experience" with the Canadian dollar, but I suppose it depends on whether you feel the Canadian dollar should be say running at a premium in relation to the American dollar. In that case, it could be regarded as an unhappy experience. It seems to me, however, that probably the more sensible thing to do is to look and see what the economic impact of this is. Naturally, if it was running at a substantial premium with the American dollar there would have to be some trade offs against Canadian industry. So unhappy? Well, it all depends who you are. If you are a Canadian manufacturer, you are probably not unhappy at the present level of the Canadian dollar. I guess unhappiness, like beauty, is to a degree in the eye of the beholder.

• 1005

Mr. Stevens: Through you, Mr. Chairman, when I said "unhappy" I was not specifically referring to our dollar in relation to the American dollar. I was referring more to the decline that has occurred in relation to the Japanese yen, the Swiss franc, the Dutch guilder or the German mark, that type of currency.

I would put my next question simply in this vein: are you saying that the main currency you feel Canada should concentrate on is the American dollar as opposed to getting too uptight as to what degree we are above or below the mark, the Swiss franc or the Japanese yen?

Mr. Macdonald: Mr. Stevens, more than two-thirds of our trade in capital flows is with the United States, therefore it obviously has a dominating importance to us. As I say, if I was a Canadian manufacturer, and the Canadian dollar was at a very substantial premium over the American, I am not sure that I would be reassured by that particular experience. The American relationship is obviously of fundamental importance to us.

Mr. Stevens: When I was asking for some rationale or some background as to why these other currencies seem to have done better than ours in relation to exchange value, you did make the comment that it reflects inflationary pressures within the different countries which, I take it, must mean that there has been less inflation in those countries that have done better exchange-wise. Bearing in mind that you and your colleagues, Mr. Minister, often tell us in Canada that we are somehow

[Traduction]

tableaux préparés par le service de recherche économique de la *Royal Trust*, et ils indiquent quelle a été la baisse du dollar canadien, sous forme de graphique. Par rapport au mark allemand, notre dollar a baissé de 60 p. 100 depuis 1971-1972. Le ministre pourrait-il nous expliquer les raisons de cette dégringolade. Nous savons tous que les Allemands se débrouillent très bien, les Suisses et les Néerlandais également. Qu'est-ce qui ne va pas chez nous?

M. Macdonald: Comme M. Kelly me l'indique, en moyenne, la devise canadienne se compare très bien au groupe des devises classiques, même si est plus faible par rapport à certaines d'entre elles. La différence s'explique par l'inflation qu'ont connue divers pays. Monsieur Stevens, vous avez dit que le dollar canadien était en très mauvaise position, mais si vous avez porté ce jugement parce que vous croyez que le dollar canadien devrait être supérieur au dollar américain, cela s'explique. J'estime néanmoins qu'il est beaucoup plus raisonnable d'examiner la situation du point de vue de l'incidence économique de cette situation. Naturellement, si la valeur du dollar canadien était bien supérieure à celle du dollar américain, il faudrait offrir des compensations à l'industrie canadienne. Donc, lorsque vous parlez d'expérience malheureuse, tout dépend de quel côté vous vous placez. Pour un fabricant canadien, la valeur actuelle du dollar canadien n'est certainement pas une expérience malheureuse. Je crois donc que c'est un jugement très subjectif.

M. Stevens: Monsieur le président, lorsque j'ai dit «expérience malheureuse», je ne pensais pas particulièrement à la valeur de notre dollar par rapport à celle du dollar américain. Je faisais plus précisément allusion au déclin que notre monnaie a régulièrement enregistré par rapport au yen japonais, au franc suisse, au florin hollandais ou au mark allemand.

J'aimerais maintenant vous poser la question suivante: estimez-vous que le Canada devrait essentiellement limiter ses réserves au dollar américain, plutôt que d'acheter des marks, des francs suisses ou des yens japonais?

M. Macdonald: Monsieur Stevens, plus des deux tiers de nos mouvements de capitaux se font avec les États-Unis, de sorte que la monnaie de ce pays est d'une grande importance pour nous. Comme je l'ai déjà dit, si j'étais fabricant canadien, je ne serais certainement pas très rassuré de voir que la valeur du dollar canadien est bien supérieure à celle du dollar américain. La parité du dollar américain et du dollar canadien revêt une grande importance pour nous.

M. Stevens: Lorsque je vous ai demandé pourquoi les autres monnaies étaient plus fortes que la nôtre sur le marché des changes, vous avez dit que cela était dû aux taux d'inflation de chacun de ces pays; je peux donc en conclure que les pays dont la monnaie est restée forte sont ceux qui ont connu le taux d'inflation le moins élevé. Cependant, vous nous dites souvent, monsieur le ministre, que l'inflation au Canada est provoquée par toutes sortes de pressions internationales; selon vous, pour-

[Text]

caught up in an international web of inflation, why do you feel the German, the Swiss or the Dutch are possibly doing better on inflation, as is reflected by their exchange ratio to our Canadian dollar?

Mr. Kaplan: On a point of order, Mr. Chairman, that is a very long way from my amendment to Clause 2.

The Chairman: Your amendment, Mr. Kaplan, has been carried; you are home free.

Mr. Kaplan: Well, then a long way from even Clause 2.

The Chairman: We are on Clause 3, but just for the sake of clarification I should repeat what I believe is already on the record: Clause 2 has been carried as amended, and we are now on Clause 3. In Clause 3 we are dealing with fairly broad-ranging subjects, in my view, ranging from definitions of increase in valuation, decrease in valuation, meaning of increase or decrease in valuation, net incomes for the year defined and net credits to the Consolidated Revenue Fund. As Chairman, I must admit that they are fairly broad areas and I am trying to be as helpful to the members as possible in allowing them as much latitude as I can.

Mr. Kaplan: What I have in mind, Mr. Chairman, is that I think we will be completing this bill today.

The Chairman: Yes.

Mr. Kaplan: There may be questions that go with particular clauses, and there will not be very much time for all of them.

The Chairman: It is well that you brought the point up. There is no question that the Committee has passed an order that it be passed today, and I think all members realize that. I drew it to the attention of all members at the last meeting at which we deliberated this. I would think that in light of the fact that there are five clauses yet to be carried today—seven in the whole bill, two of which are carried, so there are five left—maybe at 10:30 a.m., if that would be agreeable, we would commence going to those clauses. If it can be done in less time, that is fine, but I would hope that we do not put a constraint on it, that right at 10 minutes to 11 o'clock we have to pass all five remaining clauses without any debate at all. I think that would be unfortunate.

• 1010

Mr. Macdonald: If I could just respond to the question, I suppose that one would have to look at the autonomy of Germany, for example, where they have followed quite restrictive fiscal and monetary policies and policies of that kind of course do have an impact on the economy of that country. In the German case, where you have the deflationary effect of a very tough fiscal policy, it is not primarily felt by Germans or not in the main. With a great many immigrant workers in Germany, in effect the deflationary impact is exported back to Yugoslavia or Spain or Turkey where many of the immigrant workers will come from.

[Translation]

quoi les Allemands, les Suisses ou les Hollandais auraient-ils un taux d'inflation inférieur au nôtre, comme le reflète le cours du change de leur monnaie par rapport au dollar canadien?

M. Kaplan: Je voudrais invoquer le Règlement, monsieur le président; il me semble que cette question ne porte pas sur l'amendement à l'article 2.

Le président: Monsieur Kaplan, votre amendement a déjà été adopté; vous êtes libre.

M. Kaplan: Je maintiens que la question de M. Stevens ne concerne pas du tout l'article 2.

Le président: Nous en sommes à l'article 3, mais pour que tout soit bien clair, je vais répéter ce que j'ai déjà dit: l'article 2 a déjà été adopté tel que modifié et nous en sommes maintenant à l'article 3. L'article 3 porte sur des sujets très vastes, puisqu'il traite de: définitions de l'augmentation de valeurs, de la diminution de valeurs, de la signification de l'augmentation et de la diminution de valeurs, des revenus nets de l'année et des revenus nets crédités au fonds du revenu consolidé. Il s'agit donc de sujet très, très vastes. J'essaye d'être aussi indulgent que possible en vous permettant de poser le maximum de questions.

M. Kaplan: Monsieur le président, je croyais que nous devions terminer avec ce projet de loi aujourd'hui.

Le président: Oui.

M. Kaplan: Il se peut que des députés aient des questions à poser sur les autres articles, et je crains qu'il ne reste pas assez de temps.

Le président: Votre question est pertinente puisque le comité a convenu d'adopter le projet de loi aujourd'hui. Nous en avons discuté lors de la dernière séance, je pense que, étant donné qu'il reste cinq articles à adopter, puisque le projet de loi en contient sept et que deux ont déjà été adoptés, nous pourrions peut-être commencer à discuter de ces cinq autres articles à 10 h 30. Si nous pouvons aller plus vite, parfait, mais je ne voudrais pas vous limiter; il serait regrettable que nous soyons obligés d'adopter les cinq articles restants pendant les dix dernières minutes, sans en discuter.

M. Macdonald: J'aimerais répondre à cette question. Il ne faut pas oublier que l'Allemagne, par exemple, a adopté des politiques fiscales et monétaires très strictes et que cela a des conséquences sur l'économie du pays. En effet, des politiques fiscales très strictes ont un effet déflationniste qui n'est pas ressenti directement par les Allemands mais par les nombreux travailleurs immigrés lorsqu'ils retournent en Yougoslavie, en Espagne et en Turquie.

[Texte]

I think also with regard to Germany, this is obviously very difficult to quantify, but deep in the German psychosis there is the recollection of the events of the early nineteen-twenties and that, combined with the fact that you have a close liaison between a social democratic government and the union movement in the Federal Republic, has meant that there has been just greater restraint in this particular period.

I think it is very difficult to explain the social conditions, the history, the different situation on the world market of different countries and try to relate that to the Canadian inflation rate. As I said when I commented on a previous answer, the most relevant experience is that of the United States and, as the figures indicate, we have remained in rather close proximity to the American economy.

Mr. Stevens: Mr. Chairman, I thank the Minister for that answer. Bearing in mind that you indicate that Canadian exporters would probably be reluctant to see our Canadian dollar go to very much of a premium over the American, and you have often pointed out that to the degree that we fall to a discount in relation to the American dollar it has inflationary impact in Canada, certainly in relation to imports, would it be fair to say, speaking very broadly, that as the American dollar goes, the Canadian dollar is going to go in relation to international currencies?

Mr. Macdonald: That certainly has been the experience of the last five years anyway.

The Chairman: Mr. Stevens, I note now, and I do not know when this occurred—I have been keeping my eye on the list here—Mr. Clarke also has his name on the list. So, perhaps after this question, I will recognize Mr. Clarke.

Mr. Stevens: Yes. I have only one more question.

The Chairman: Yes. I am sure the Committee does not object.

Mr. Stevens: Through you, Mr. Chairman, within those parameters that we just discussed, as far as your future activity in the exchange fund is concerned, and noting that Clause 2 and Clause 3 sort of interrelate as to valuations and how you are going to treat fluctuations in your investments, is any consideration being given to investing exchange funds in something other than just gold, SDR's and American dollars? Would you consider buying some German marks or some Swiss francs or Japanese yen, based on the experience of the past that they appear to be relatively strong currencies?

Mr. Macdonald: I do not think there is a, if I understand it, an early plan to hold reserves in currencies other than the American dollar. As I understand it, the American dollar is the reserve currency used by the Canadian Exchange Fund because it is in that currency that we intervene in the market for the purpose of stabilization operations when the Canadian dollar is moving. The bill, of course, gives authority to the Bank of Canada on behalf of the government to maintain holding of other currencies if, in the Bank's judgment that is sound business.

Mr. Stevens: Through you, Mr. Chairman, then in that context if there is no immediate thought of going into one or

[Traduction]

Il ne faut pas oublier non plus, même si cela est difficile à quantifier, que les Allemands ont une espèce de psychose des années 1920, et que, par ailleurs, la «coopération» entre un gouvernement social démocrate et les syndicats a facilité l'acceptation, par le public, de ces politiques de restriction.

Il est difficile d'expliquer les conditions sociales, le passé, la situation de chaque pays sur la scène internationale et d'essayer de lier cela au taux d'inflation canadien. Comme je l'ai déjà dit, l'expérience la plus pertinente pour le Canada est celle des États-Unis, et, comme l'indiquent les chiffres, notre économie a toujours suivi de près l'économie américaine.

M. Stevens: Monsieur le président, je remercie le ministre de sa réponse. Vous avez dit que les exportateurs canadiens s'opposeraient à ce que la valeur du dollar canadien soit bien supérieure à celle du dollar américain, et vous avez fait remarquer que lorsque le dollar canadien vaut plus que le dollar américain, cela provoque une poussée inflationniste au Canada, surtout à cause des importations; vous avez dit également que le dollar canadien suit le dollar américain en ce qui concerne sa parité avec les autres monnaies internationales.

M. Macdonald: C'est ce qui se produit depuis cinq ans, en tout cas.

Le président: Monsieur Stevens, je constate que M. Clarke figure aussi sur cette liste, je vous demanderai donc, après votre question, de laisser la parole à M. Clarke.

M. Stevens: Je n'ai plus qu'une question.

Le président: D'accord.

M. Stevens: Nous venons de parler de tous ces baromètres, et j'aimerais savoir si, en ce qui concerne les activités futures du fonds des changes—puisque l'article 2 et l'article 3 portent tous deux sur les évaluations et sur les fluctuations de vos investissements—, si vous avez l'intention d'acheter autre chose que de l'or, des droits de tirage spéciaux et des dollars américains? Avez-vous l'intention d'acheter des marks allemands, des francs suisses ou des yens japonais, étant donné que ces monnaies sont relativement fortes depuis quelques années?

M. Macdonald: Nous n'avons pas l'intention, dans l'immédiat d'avoir des réserves en monnaies autres que le dollar américain. Le dollar américain est la monnaie de réserve utilisée par le fonds des changes canadien parce que c'est avec cette monnaie que nous intervenons sur le marché afin de stabiliser les opérations lorsque le dollar canadien fluctue. Le projet de loi autorise la Banque du Canada, au nom du gouvernement, à avoir d'autres monnaies de réserve si la Banque le juge utile.

M. Stevens: J'en conclus donc, monsieur le président, que vous n'avez pas l'intention, dans l'immédiat, d'acheter d'autres

[Text]

more of those currencies, could you indicate to the Committee why you feel that the amendment that you are proposing in the Bill is now necessary? What has prompted it?

Mr. Macdonald: Yes. I will ask Mr. Kelly to respond to that.

The Chairman: Mr. Kelly.

Dr. M. Kelly (Director, International Finance Division, Department of Finance): The specific point that gave rise to this, Mr. Stevens, was the situation that occurred in the nineteen-sixties when, because of the obligations of the Canadian Government outstanding, I believe it was in deutsche Marks. It would have been prudent to have holdings of Deutsche marks to meet those, but because of German restrictions on what we could do in German currency we were quite limited and could not protect ourselves as we should have. So the intent of this particular amendment is to give us that increasing flexibility if such a situation should ever arise again in the future. We could get into foreign currencies where it was appropriate for Canadian government transactions to take that kind of protective stance.

• 1015

The Chairman: Thank you very much. Mr. Clarke.

Mr. Clarke: Thank you, Mr. Chairman.

On Clause 3, Mr. Chairman, I would like to ask why the change from an annual crediting to a three-year debiting or crediting to the Consolidated Revenue Fund was felt necessary. Presently, interest or net profit on foreign exchange trading, or net profit on net valuation adjustment, is credited to the Consolidated Revenue Fund each year within three months. No mention is made presently about losses, and the new provision would presumably allow an averaging of profits and losses over three years. Could we hear why that was felt desirable?

The Chairman: Mr. Kelly.

Mr. Kelly: It is precisely the point that there is no provision for the handling of losses that led to this change being introduced. I am not familiar with how long ago this existing section was drafted, but the framework of it did not foresee the situation of floating exchange rates that we have today. In that floating exchange rate environment it is of course possible to have fluctuations in both directions, which over a period of time will cancel out. We felt that in that kind of environment, it would be appropriate not to debit or to credit the whole of the gain or loss resulting from exchange rate effects and not directly from interest earnings or trading operations, but to average them over some period of time.

The three-year period is entirely arbitrary. We thought it was an appropriate compromise between not having wide year-to-year fluctuations and not allowing losses or gains to accumulate indefinitely for a period of time.

The Chairman: Thank you, Mr. Kelly.

[Translation]

devises; dans ce cas, pourriez-vous nous dire pourquoi l'amendement que vous proposez est nécessaire?

M. Macdonald: Je vais demander à M. Kelly de vous répondre.

Le président: Monsieur Kelly.

M. M. Kelly (Directeur de la Division des finances internationales, ministère des Finances): Je vais vous expliquer, monsieur Stevens, pourquoi nous avons cru bon de présenter cet amendement. Dans les années 1960, le gouvernement canadien devait régler certaines obligations en marks allemands, si je me souviens bien. Il aurait été de bonne guerre de posséder une quantité suffisante de marks allemands, mais à cause des restrictions qu'imposaient les Allemands à l'accumulation de leur devise, nous n'avons pas pu nous protéger comme nous aurions dû. Cet amendement vise donc à nous fournir plus de souplesse si une telle situation survenait de nouveau. Nous pourrions obtenir les devises étrangères nécessaires à la protection des transactions du gouvernement canadien.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Clarke.

M. Clarke: Merci, monsieur le président.

Au sujet de l'article 3, monsieur le président, j'aimerais savoir pourquoi les variations de valeur des avoirs nets portés au crédit ou au débit du Fonds du revenu consolidé seront faites dans un délai de trois ans et non plus chaque année. Actuellement, l'intérêt ou les bénéfices nets tirés du commerce des devises étrangères sont crédités au revenu du fonds consolidé chaque année, dans un délai de trois mois. On ne parle pas actuellement de pertes, et cette nouvelle disposition, on peut le supposer, permettra de faire une moyenne des profits et des pertes au cours de trois années. Pourquoi a-t-on cru bon de changer cela.

Le président: Monsieur Kelly.

M. Kelly: C'est précisément parce qu'il n'y a pas de disposition qui permette d'absorber les pertes que nous avons cru bon de modifier cet article. Je ne sais pas à quand remonte la rédaction de cet article, mais il ne tenait certainement pas compte de la situation créée par un taux de change flottant. Aujourd'hui, il est possible qu'un taux de change fluctue dans l'une ou l'autre direction et au cours d'une certaine période de temps profits et pertes s'équilibrent. Voilà pourquoi il convient donc de ne pas porter au crédit ou au débit du Fonds tout le profit ou toute la perte qui résulte du jeu d'un taux de change flottant, de l'intérêt perçu ou d'opérations commerciales, mais il convient plutôt d'en faire une moyenne sur une certaine période.

Nous avons choisi arbitrairement une période de trois ans, croyant que c'était un délai convenable permettant de ne pas subir les fluctuations annuelles et, à l'opposé, de ne pas laisser s'accumuler les pertes et les profits sur une trop longue période.

Le président: Merci, monsieur Kelly.

[Texte]

Mr. Lambert (Edmonton West): Mr. Chairman, a supplementary question?

The Chairman: I think he is not finished, but if he is prepared to allow a supplementary I certainly am.

Mr. Lambert (Edmonton West): Does that mean there will have to be shown on the budget a form of foreign exchange expense account for profits or losses?

Mr. Kelly: This will be in the exchange fund account, not in public accounts, Mr. Lambert, and there is such an account now.

Mr. Lambert (Edmonton West): Yes, but there may be a contingent liability. Surely if there is a expense account tucked away in the foreign exchange balance account balance, this does not reflect the true budgetary position of the country. At the present time you have to carry all of your losses into those budgetary figures, or provide for them, or you take everything into credit if there is a profit. Am I wrong there?

The Chairman: Mr. Kelly.

Mr. Kelly: The situation is exactly the other way around, Mr. Lambert. Because there is no provision in the legislation now for losses, the cumulative losses since 1970 are being carried in suspense on the books of the exchange fund and are not reflected in the public accounts. There is a footnote in the notes to the tables of assets and liabilities in public accounts to show that there is a deficit, but we have no legal mechanism at the moment for taking that deficit into account and reflecting it in the Public Accounts of Canada.

Mr. Lambert (Edmonton West): I see. All right.

The Chairman: Mr. Clarke.

Mr. Clarke: Mr. Chairman, perhaps this question will be to the Minister. This provision, which I understand the reasoning for, although whether or not I agree with it is something else, would seem to contradict other provisions, which I think come from the Financial Administration Act, that surpluses and charges are required to be paid into or charged to the Consolidated Revenue Fund every year. It is the principle that I am concerned about here.

• 1020

Mr. Macdonald: Mr. Kelly, it appears to me that the analogy would be with public service pensions where, if there are deficiencies, then they are made up over a five-year period.

Mr. Clarke: To the public service pensions?

Mr. Macdonald: Pensions, yes.

Mr. Clarke: I see.

The Chairman: Mr. Clarke, have you concluded?

Mr. Clarke: Then I presume that in proposed Section 16 in the lengthy, new wording the bill is the transitional provisions. Is that correct?

Mr. Kelly: That is correct.

[Traduction]

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Monsieur le président, j'aimerais poser une question complémentaire.

Le président: Je crois que M. Clarke n'a pas fini, mais qu'il vous laissera cependant poser votre question.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Est-ce que cela veut dire que le budget contiendra un compte de dépenses pour les devises étrangères, indiquant les profits et les pertes?

M. Kelly: Ce poste figurera dans le compte du Fonds des changes et non pas dans les comptes publics. Il existe déjà cependant.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Je sais, mais il se peut que cela soit un passif. Si un compte de frais est caché dans le compte de la balance du commerce, on ne peut pas connaître exactement la position budgétaire du pays. Pour l'instant, toutes nos pertes figurent dans le budget, et tout ce qui est crédité, y figure également si nous réalisons un profit. N'est-ce pas?

Le président: Monsieur Kelly.

M. Kelly: Au contraire, monsieur Lambert. Parce qu'il n'existe pas de disposition dans la loi pour forcer à tenir compte des pertes, les pertes accumulées depuis 1970 sont reportées dans les livres du Fonds des changes et elles ne figurent pas dans les comptes publics. Il y a en bas du tableau de l'actif et du passif des comptes publics, une note qui indique quel est le déficit, mais pour l'instant, aucun mécanisme juridique ne prévoit que ce déficit doit figurer dans les comptes publics du Canada.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Je vois.

Le président: Monsieur Clarke.

M. Clarke: Monsieur le président, ma question s'adresse au ministre. Cette disposition, dont je comprends la raison d'être, même si je ne l'accepte pas, semble contredire d'autres dispositions contenues dans la Loi sur l'administration financière. Les excédents et les déficits doivent être payés ou imputés au Fonds du revenu consolidé chaque année. C'est la dérogation à ce principe qui m'inquiète ici.

M. Macdonald: Monsieur Kelly, il semble que l'on pourrait tracer un parallèle entre cela et les pensions de la Fonction publique, car, là, en cas de déficit, on effectue un recouvrement au cours d'une période de cinq ans.

M. Clarke: Vous avez bien dit les pensions de la Fonction publique, n'est-ce pas?

M. Macdonald: Oui.

M. Clarke: Je vois.

Le président: Monsieur Clarke, avez-vous terminé?

M. Clarke: Je suppose que le nouveau libellé de l'article 16 proposé dans le bill constitue des dispositions transitoires. Est-ce que je me trompe?

M. Kelly: C'est juste.

[Text]

Mr. Clarke: That allows what should happen until we get into a full three-year cycle.

All right. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much.

Shall I call Clause 3?

I gather there is an amendment to Clause 3. Sorry, Mr. Kaplan.

Mr. Kaplan: This amendment is being distributed, Mr. Chairman.

The Chairman: You seem to be having a multiplicity of problems here this morning.

Mr. Lambert (Edmonton West): Not problems—interests.

The Chairman: Mr. Stevens. I gather your question is on Clause 3, is that correct?

Mr. Stevens: yes. It is this whole question of valuation and how we determine what is in the exchange fund, and I think we have to identify what the purpose of the amendment is or what triggered it and the fact that, at some future date, there may be the purchase of currencies of other than, say, the American currency. I think we did also get it established that...

Mr. Macdonald: Excuse me, but that is the amendment to Clause 2 we were talking about.

Mr. Stevens: Yes, but they interrelate. Clause 3, as I understand it, is dealing with the valuations within the fund and how you would treat a loss. For example, if, on an exchange basis, there were a loss such as I believe there was in November, Clause 3 gives you the right to spread a loss possibly over a three-year period as opposed to reflecting it in an immediate sense. Is that correct, Mr. Kelly?

Mr. Kelly: Yes, that is correct. As I was explaining before, the current legislation does not make any provision whatsoever for losses and they currently are being held in suspense on a more or less permanent basis. The intent of the legislation is that we would write off such losses or gains, as the case may be, over a three-year period.

Mr. Stevens: Yes.

The Chairman: Now, Mr. Stevens.

Mr. Stevens: If we have it identified, as I believe we have, Mr. Chairman, that the pattern seems to be to have the Canadian dollar trade in a range up or down in relation to the American dollar, but that generally as the American dollar goes so does the Canadian dollar, and as I think there is considerable evidence that the thing that has held the Canadian dollar in that range is the extensive foreign borrowing that has taken place, especially over the last two or three years, which in turn has given the necessary currency to offset our trade deficits, I was wondering if the Minister could indicate if there is any evidence that this borrowing may be dropping off—that foreign borrowing by Canadians, regardless of at what level: municipal, corporate or provincial, may be falling off—and if it is, what impact might that have on the Canadian dollar, bearing in mind, I believe, that it is generally felt that

[Translation]

M. Clarke: Cet article tient donc compte de ce qui pourra surgir au cours de la période de trois ans.

Très bien. Merci, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup.

L'article 3 est-il adopté?

Je crois savoir qu'il y a un amendement à l'article 3. Excusez moi, monsieur Kaplan.

M. Kaplan: On est en train de distribuer des exemplaires de l'amendement, monsieur le président.

Le président: Vous semblez avoir toutes sortes de problèmes ici ce matin.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): A cause des intérêts très importants qui sont en cause.

Le président: Monsieur Stevens. Vous voulez poser une question sur l'article 3, n'est-ce pas?

M. Stevens: Oui. Sur cette question de valeur et sur la façon de déterminer ce qui sera versé au Fonds des changes, je crois qu'il convient d'identifier quel est le but de l'amendement proposé ou ce qui l'a suscité, en rappelant qu'à une date ultérieure il se peut que nous achetions d'autres devises que des devises américaines. Je crois qu'on a également déterminé que...

M. Macdonald: Excusez-moi, mais nous parlons ici d'un amendement à l'article 2, n'est-ce pas?

M. Stevens: Je sais, mais les deux questions sont liées. L'article 3 traite de la variation de valeur des avoirs du Fonds et de la façon de traiter une perte éventuelle. Si par exemple, lors d'une opération de change, il y avait une perte, comme ce fut le cas en novembre, je pense, l'article 3 nous permettrait d'échelonner cette perte sur une période de trois ans. Est-ce que je me trompe, monsieur Kelly?

M. Kelly: Vous avez raison. Comme je le disais plus tôt, la loi actuelle ne prévoit pas de pertes et on doit les garder en suspens de façon plus ou moins permanente. La loi ici vise à radier ces pertes ou ces profits, selon le cas, au cours d'une période de trois ans.

M. Stevens: Je vois.

Le président: Monsieur Stevens.

M. Stevens: Nous estimons que le dollar canadien pourra subir des hauts et des bas par rapport au dollar américain, mais qu'en général il suivra le cours du dollar américain. Je pense cependant que nous avons la preuve que ce sont les emprunts étrangers importants, survenus au cours des deux ou trois dernières années, qui ont maintenu le dollar canadien à ce niveau et nous ont permis de posséder les devises nécessaires pour équilibrer notre déficit commercial, je me demande si le ministre pourrait nous dire si, à son avis, ces emprunts diminueront, c'est-à-dire si les Canadiens, à tous les niveaux, administrations municipales, sociétés ou gouvernements provinciaux, emprunteront moins à l'étranger? Le cas échéant, qu'est-ce que cela voudrait dire pour le dollar canadien, étant admis que notre déficit commercial de la balance des comptes

[Texte]

we will still have a \$4 billion current account trade deficit this year.

Mr. Macdonald: Just to correct that: not a trade deficit. Actually, the merchandise account . . .

Mr. Stevens: No, the current account trade deficit.

Mr. Macdonald: The current account deficit because . . .

Mr. Stevens: That is what I said, Mr. Minister.

Mr. Macdonald: You said «trade deficit» and there is not a trade deficit at the present time. Actually the merchandise account is running in surplus.

What can be said is that the level of borrowings is not as high this year as it was last year.

Mr. Stevens: Could you quantify that, Mr. Minister? What would you anticipate the borrowings might be this year in relation to what they were last year? What was the net Canadian borrowing in 1976?

Mr. Macdonald: I think probably the most meaningful way is to compare the first quarters of the two years and I will ask Mr. Kelly to do that.

The Chairman: Mr. Kelly.

Mr. Kelly: It is the borrowings on long-term capital account which are probably the most relevant, I think, to your question, Mr. Stevens.

In the first quarter of 1976, all long-term capital flows resulted in a net inflow of \$2.8 billion. In the first quarter of 1977, they amounted to \$1 billion.

• 1025

The Chairman: Mr. Stevens.

Mr. Stevens: Thank you, Mr. Chairman.

That is a rather dramatic drop. It is almost a third, roughly 30 per cent or something like that, of what was borrowed in the first quarter of 1976. Is it anticipated that the three remaining quarters of 1977 will have a similar net drop compared with 1976?

Mr. Macdonald: I think one of the principle facts that can be pointed to is that Hydro-Quebec in the first quarter of 1976 borrowed \$1 billion. They did not do so this year and it is not anticipated that, having not borrowed in the first quarter, for example, they would be borrowing \$1 billion in any of the remaining quarters. At the moment I do not think it is an anticipation that they would be coming back into the market in that volume again.

Mr. Stevens: through you, Mr. Chairman, to be a little more specific, if we are running say, at about 30 per cent of the foreign borrowing level that occurred in 1976, and if we accept that 1976 borrowing was what tended to keep the Canadian dollar relatively high, what would you anticipate for the entire 1977 to be the foreign borrowing position of Canada, as a percentage of what was borrowed in 1976?

[Traduction]

se maintiendra à 4 milliards de dollars comme c'est le cas cette année.

M. Macdonald: Je vous reprends ici: il ne s'agit pas d'un déficit commercial, il s'agit du compte de marchandises . . .

M. Stevens: Non, j'ai parlé du déficit commercial de la Balance des comptes.

M. Macdonald: Il s'agit de la Balance des comptes parce que . . .

M. Stevens: C'est ce que j'ai dit, monsieur le ministre.

M. Macdonald: Vous avez dit «déficit commercial» et nous n'avons pas de déficit commercial pour l'instant. En fait, le compte de marchandises indique un surplus pour l'instant.

On peut dire que le niveau des emprunts est moins élevé cette année que l'an dernier.

M. Stevens: Pouvez-vous nous donner des chiffres, monsieur le ministre? Quel sera le niveau des emprunts cette année par rapport à ce qu'il était l'an dernier? Combien les Canadiens ont-ils emprunté en 1976?

M. Macdonald: Je pense qu'il vaut mieux comparer les premiers trimestres des deux années et je demanderai à M. Kelly de vous répondre.

Le président: Monsieur Kelly.

M. Kelly: Je pense que ce qui vous intéresse surtout, monsieur Stevens, ce sont les emprunts de capitaux à long terme.

Pour le premier trimestre de 1976, nous avons emprunté 2.8 milliards de dollars en capitaux à long terme. Au cours du premier trimestre de 1977, les mêmes emprunts s'élevaient à un milliard de dollars.

Le président: Monsieur Stevens.

M. Stevens: Merci, monsieur le président.

C'est une diminution d'envergure. Près du tiers, environ 30 p. 100 de ce que l'on a emprunté au cours du premier trimestre de 1976. Envisage-t-on la même diminution au cours des autres trimestres de 1977?

M. Macdonald: Je crois qu'il faut signaler qu'au cours du premier trimestre de 1976, l'Hydro-Québec a emprunté 1 milliard de dollars. L'Hydro n'a pas emprunté autant cette année et on ne prévoit pas qu'elle empruntera un milliard de dollars au cours des prochains trimestres. Pour l'instant, je ne pense pas qu'elle prévoit d'emprunter encore un montant aussi important.

M. Stevens: Nous empruntons cette année environ 30 p. 100 de ce que nous avons emprunté en 1976. C'est le niveau de nos emprunts qui, en 1976 a maintenu le coût du dollar canadien à un niveau assez élevé. Quel sera donc le niveau des emprunts du Canada à l'étranger en 1977, en pourcentage, par rapport à ce qu'il était en 1976?

[Text]

Mr. Macdonald: I do not think one can be final about it, because, of course, we do not control the borrowings. But if we borrowed at the same rate for the remaining three quarters then the current account deficit would be covered.

Mr. Stevens: Right. Based on that, and as there has been considerable speculation that the Canadian dollar may fall even further—probably the Minister recalls Charles Stall's prediction that it could be worth as little as 75 cents in relation to the American dollar early this year; he made that prediction because he stated that the 1976 borrowing level would not in fact be repeated as far as Canada is concerned—would you anticipate, Mr. Minister, that the Canadian dollar will in fact continue to drop?

Mr. Macdonald: I would not speculate on the question.

Mr. Stevens: What would cause it not to drop if our current account trade deficit runs as high as we anticipate, almost as high as 1976, if there is not off-setting borrowing such as we have been referring to to off-set that type of drain?

Mr. Macdonald: If the only borrowing we got in 1977 were the first quarter, then it probably would fall. I suppose one would have to ask how reasonable an expectation that is, that there would not be any foreign borrowing in the rest of the year. It is purely a matter of hypothesis and speculation. It is hardly very fruitful.

Mr. Stevens: Through you, Mr. Chairman, if borrowing in the remaining nine months of the year ran at relatively the same rate as it has been running in the first three months, would the dollar not be likely to fall?

Mr. Macdonald: No, as I said in answer to you previously, it would exactly cover the current account deficit.

Mr. Stevens: Perhaps my arithmetic is not accurate. If the current account deficit is \$4 billion, which seems to be generally agreed, and if we borrowed \$7 billion last year and we are running at a rate of 30 per cent of what was borrowed last year, I would make that only a \$2 billion net borrowing.

Mr. Macdonald: Well, try your arithmetic on this one. In the first quarter we borrowed \$1 billion. There are four quarters in the year. If we borrow \$1 billion in each quarter and the current account deficit is \$4 billion, then you have balance.

Mr. Stevens: So we . . .

Mr. Macdonald: It seems to add up to me, anyway.

• 1030

Mr. Stevens: Yes, through you, Mr. Chairman, let me put it this way then. Was the excess borrowing over the \$4 billion level what created the premium on the Canadian dollar in the early part of 1976?

Mr. Macdonald: Yes.

Mr. Stevens: Fine. We are both in agreement.

[Translation]

M. Macdonald: Je ne pense pas que l'on puisse donner de chiffre précis parce que nous n'exerçons pas de contrôle sur ces emprunts. Mais si le niveau des emprunts se maintenait au même rythme pour les prochains trois trimestres de cette année, le déficit de la balance des comptes serait couvert.

M. Stevens: Très bien. Compte tenu de cela, et comme on a émis l'hypothèse que le cours du dollar canadien pourrait tomber—et je rappellerai ici au ministre la prévision de Charles Stall qui a dit au début de cette année que le dollar canadien pourrait valoir 75¢. par rapport au dollar américain, et ce, parce que le niveau des emprunts en 1976 ne se maintiendrait pas cette année—je vous demanderai, monsieur le ministre, si vous pensez que le cours du dollar canadien continuera à dégringoler?

M. Macdonald: Je ne m'aventurerai pas à donner une réponse à ce sujet.

M. Stevens: Qu'est-ce qui l'empêcherait de dégringoler si le déficit commercial de notre balance des comptes est aussi élevé que ce que nous envisageons, presque aussi élevé qu'en 1976, et si nous ne maintenons pas un niveau d'emprunt assez élevé pour établir l'équilibre?

M. Macdonald: Si l'emprunt total en 1977 était égal aux emprunts du premier trimestre, le cours du dollar canadien dégringolerait peut-être. Mais on peut se demander si cela constitue une hypothèse valable, s'il est possible que nous n'empruntions plus du tout à l'étranger tout au cours du reste de l'année. On ne peut que spéculer là-dessus. Ce n'est pas très probant.

M. Stevens: Si, cependant, au cours des neuf prochains mois, nous empruntions au même rythme qu'au cours du premier trimestre, le cours du dollar canadien tomberait-il?

M. Macdonald: Non. Je vous l'ai déjà dit, nous pourrions couvrir le déficit de la balance des comptes.

M. Stevens: Peut-être que mes calculs ne sont pas justes. Si le déficit de la balance des comptes est de 4 milliards de dollars, et tout le monde semble en convenir, en empruntant 30 p. 100 des 7 milliards de dollars empruntés l'an dernier, nos emprunts s'élèveraient à seulement 2 milliards de dollars.

M. Macdonald: Essayez de faire ce calcul. Nous avons emprunté au cours du premier trimestre un milliard de dollars. Il y a quatre trimestres dans une année. Si nous empruntons un milliard par trimestre, et si le déficit de la balance des comptes est de 4 milliards de dollars, le compte y est.

M. Stevens: Donc nous . . .

M. Macdonald: Il semble que le compte y soit de toute façon.

M. Stevens: Oui. Je reformule donc ma question. Est-ce parce qu'on a emprunté plus de \$4 milliards que le dollar canadien a monté au début de 1976?

M. Macdonald: Oui.

M. Stevens: Très bien. Nous sommes tous deux d'accord.

[Texte]

The Chairman: Thank you, Mr. Stevens.

Mr. Kaplan, I gather you have an amendment to move to Clause 3.

Mr. Kaplan: This amendment has been circulated. I could read it, Mr. Chairman, if you want.

The Chairman: Well, as I pointed out earlier, in the earlier amendment, there is precedence in the Committee to take it as read if it is distributed, with agreement. If there is objection, of course, we . . .

Mr. Lambert (Edmonton West): As a matter of explanation, it is merely the changing of some dates, is it not?

Mr. Kaplan: That is the amendment I am after.

Mr. Lambert (Edmonton West): And what is the rationale behind the changes?

The Chairman: Excuse me, just as a matter of order in the Committee, I wonder if I can have it moved in the form and then we will take some questions with respect to it.

Mr. Kaplan: I move that Clause 3 of Bill C-5 be amended as follows:

(a) by striking out line 25 on page 4 thereof and substituting therefor the following:

“1977, the aggregate of”

(b) by striking out line 45 on page 4 thereof and substituting therefor the following:

“December 31, 1976, as shown in the”

(c) by striking out line 3 on page 5 thereof and substituting therefor the following:

“(b) in respect of the calendar year 1978,”

(d) by striking out line 13 on page 5 thereof and substituting therefor the following:

“the calendar year 1977,”

(e) by striking out line 25 on page 5 thereof and substituting therefor the following:

“the calendar year 1977; and”

(f) by striking out line 27 on page 5 thereof and substituting therefor the following:

“sequent to the calendar year 1978, the”

The Chairman: Shall the amendment carry? Oh, you have carried it. I thought you wanted to ask some questions.

Mr. MacDonald: It is just, with the passage of time, to move it on Monday.

The Chairman: Okay. Shall the amendment carry?

Amendment agreed to.

Clause 3, as amended, agreed to.

Clause 4 agreed to.

The Chairman: Shall Clause 5 carry?

On Clause 5 . . .

The Chairman: Mr. Lambert.

Mr. Lambert (Edmonton West): I do not want to renew the argument in this connection here except to say that I think the analogy put forward, that Crown corporations report to the

[Traduction]

Le président: Merci, monsieur Stevens.

M. Kaplan, je crois que vous avez un amendement à proposer à l'article 3.

M. Kaplan: L'amendement a été distribué, je pourrais le lire si vous le voulez bien.

Le président: Comme je l'ai dit tantôt, lors du premier amendement, le comité a l'habitude de considérer l'amendement comme lu s'il a été distribué. Si vous n'êtes pas d'accord, bien entendu, nous . . .

M. Lambert: Je voudrais des explications, il s'agit simplement d'une modification dans les dates, n'est-ce pas?

M. Kaplan: C'est l'amendement que je veux proposer.

M. Lambert: Pourquoi présentez-vous ces modifications?

Le président: Excusez-moi, pour procéder conformément au règlement, quelqu'un pourrait-il proposer l'amendement et, ensuite, nous pourrions passer aux questions.

M. Kaplan: Je propose que l'article 3 du bill C-5 soit modifié:

a) en remplaçant la ligne 20, page 4, par ce qui suit:

«a) pour l'année civile 1977, le total» ;

b) en remplaçant la ligne 43, page 4, par ce qui suit:

«au 31 décembre 1976 tels qu'ils appa-» ;

c) en remplaçant la ligne 1, page 5, par ce qui suit:

«b) pour l'année civile 1978, le total» ;

d) en remplaçant la ligne 11, page 5, par ce qui suit:

«l'année civile 1977,» ;

e) en remplaçant la ligne 23, page 5, par ce qui suit:

«l'année civile 1977; et» ; et

f) en remplaçant la ligne 25, page 5, par ce qui suit:

«l'année civile 1978, le total»

Le président: L'amendement est-il adopté? Vous l'adoptez, je croyais que vous vouliez poser des questions.

M. Macdonald: Nous voulions seulement qu'il soit proposé lundi, étant donné que le temps passe.

Le président: Très bien. L'amendement est-il adopté?

L'amendement est adopté.

L'article 3 modifié est adopté.

L'article 4 est adopté.

Le président: L'article 5 est-il adopté?

L'article 5 . . .

Le président: M. Lambert.

M. Lambert: Je ne veux pas reprendre la discussion, mais on a comparé plus tôt le fonds des changes aux sociétés de la couronne qui font rapport au ministre et ensuite à l'auditeur

[Text]

Minister and therefore the Auditor General reports to the Minister and, in the case of the foreign exchange or the currency fund, the exchange fund account and so forth, this should conform. Well, I would simply say that this particular fund account is not that of a Crown corporation, the two things are quite separate, and that the analogy does not really hold.

And, secondly, to, shall we say, conform with a new view, that auditors do not certify, well, certainly there is an opinion because there is nothing that is wrong at all in the wording of Sub-section 18(2) at the present time. The Auditor General can certify that the transactions in connection with the account have or have not been in accordance with the act, and that they do show or do not show the true state of the accounts. I mean the language is not changed, the purpose of it is not changed, and, for the reasons advanced, I do not think the Auditor General should report to a minister.

All too often, when we are questioning in the House or in the committee, with regard to a Crown corporation, the minister merely indicates that he is a pipeline. He has no authority over the Crown corporations. But surely the language that a Crown corporation reports to a minister, or the Auditor General reports to a minister, connotes that there is some authority. A reporting to is for purposes of authority. It is not merely as a conduit. If it were to be as a conduit, which is what the ministers state publicly is their purpose, then it is that the Auditor General shall report to Parliament through such and such a minister. And that has to be done, because the Auditor General has no status within the House. And, to that extent, I feel the argument that has been advanced to substantiate the amendment to the act, as proposed in this bill, is specious. And, to that extent, I am opposed to the amendment.

Mr. Chairman, if you will accept the amendment that I would move.

I move that Clause 5 of Bill C-5 be deleted and subsequent clauses be renumbered in consequence thereof.

The Chairman: Would you bring forward the amendment to the Chair, please.

There is an amendment moved by Mr. Lambert that Clause 5 of Bill C-5 be deleted and subsequent clauses be renumbered in consequence thereof.

In respect, the acceptability of the amendment, I would appeal to *May's Nineteenth Edition*, page 522, Part (6), which reads:

(6) An amendment to leave out a clause is not in order, as the proper course is to vote against the clause standing part of the bill.

• 1035

Mr. Lambert (Edmonton West): A point of order, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes.

Mr. Lambert (Edmonton West): On that particular point, may I draw to your attention that Mr. Speaker in the House

[Translation]

général qui fait rapport au ministre. Je tiens simplement à dire que le compte du fonds n'est pas celui d'une société de la couronne, qu'il s'agit de deux choses bien distinctes, et que cette comparaison ne tient donc pas.

Deuxièmement, pour se conformer à une nouvelle opinion selon laquelle les vérificateurs ne doivent plus certifier mais seulement donner un avis, cet avis est certainement donné, car le libellé actuel de l'article 18(2) nous semble tout à fait valable. En effet, l'auditeur général peut certifier que les opérations relatives au compte ont ou n'ont pas été conformes à la loi, et que les instructions en indiquent ou n'en indiquent pas véritablement et clairement l'état. Les termes et l'intention n'ont pas changé, c'est pourquoi à mon avis le vérificateur général ne devrait pas faire rapport à un ministre.

Toujours, lorsque nous posons des questions à la Chambre ou en comité au sujet d'une société de la couronne, le ministre répond simplement qu'il n'est qu'un intermédiaire, qu'il n'a aucun pouvoir sur les sociétés de la couronne. Cependant, si l'on dit qu'une société de la couronne ou que le vérificateur général doivent faire rapport à un ministre, cela signifie certainement qu'il détient certains pouvoirs. Si l'on doit lui faire rapport, cela veut dire qu'il peut exercer un certain pouvoir. Il n'est pas seulement un intermédiaire. S'il n'était qu'un intermédiaire comme les ministres le déclarent publiquement, alors l'auditeur général devrait faire rapport au Parlement par l'entremise de tel ou tel ministre. Le vérificateur se doit de présenter son rapport par l'entremise d'un ministre, car il n'a aucun statut à la Chambre. C'est pourquoi je crois que l'argument évoqué à l'appui de l'amendement proposé dans le projet de loi ne tient pas. Je m'oppose donc à l'amendement.

Monsieur le président, j'aimerais maintenant proposer l'amendement.

Je propose que l'article 5 du Bill C-5 soit supprimé et que les articles subséquents soient renumérotés en conséquence.

Le président: Voulez-vous m'apporter l'amendement, s'il vous plaît.

M. Lambert propose que l'article 5 du Bill C-5 soit supprimé et que les articles suivants soient renumérotés en conséquence.

Pour décider si je puis accepter l'amendement, je me reporte à la page 522 de la partie 6 de la 19^e édition de *May*:

(6) un amendement qui supprime un article est inadmissible, car, pour se faire, il faut voter contre l'article faisant partie du bill.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): J'invoque le Règlement, monsieur le président.

Le président: Oui.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Permettez-moi de vous signaler que l'Orateur de la Chambre a renversé cette observa-

[Texte]

has overruled that particular observation in May's, because on the Continental Bank of Canada Bill, Mr. Speaker permitted Mr. Saltsman to move a whole series of amendments to the effect that Clause 1, Clause 2, Clause 3 and Clause 4 of the bill be deleted. The amendments were at the report stage in the House. He indicated that he was accepting those amendments for the purpose of having a discussion in the House.

What Mr. Speaker does in the House with regard to amendments of this kind, Mr. Chairman, binds you. I suggest to you that you take cognizance of the fact that we cannot have ducks and drakes.

The Chairman: I would draw to your attention, Mr. Lambert, that indeed the anomaly you referred to is a fact. But I would also draw to your attention that the precedent I had appealed to earlier from May's nineteenth edition relates to the functions within a committee of the House.

The point you draw to my attention is found in Standing Order 75.(5) on page 76 of the current Standing Orders, which reads:

If, not later than twenty-four hours prior to the consideration of a report stage, written notice is given of any motion to amend, delete, insert or restore any clause in a bill, it shall be printed on a notice paper.

I would conclude from that that the imperative that is followed by the Speaker of the House of Commons is as a direct order in the Standing Orders itself, and he would have no choice. However, in the case of the Committee, it would seem to me, as I see it now—and I would be prepared to review this for future purposes with the Speaker and the Clerk of the House of Commons—I feel obliged to follow the direct precedents relating more specifically to committees of the House themselves.

I agree with you that it does seem extremely odd that a committee would not have the power to do that which the House has the power to do in respect to a procedure such as this. However, I cannot conclude otherwise until I have been given some more direct authority, other than that to which I have already appealed. I would therefore, Mr. Lambert, rule the amendment out of order.

Mr. Lambert (Edmonton West): Fine. My observation to that, Mr. Chairman, is that, presumably, what may apply at the report stage does not apply in the Committee as to the acceptability or the nonacceptability of an amendment to a bill.

The Chairman: Yes, that appears to be the appropriate conclusion to draw from what I have said.

Mr. Lambert (Edmonton West): I was glad of the occasion to point out the anomaly because it seemed to me, with the greatest respect, that somebody was off base. I will not say who.

The Chairman: I would certainly think the point that you raise is an important one, which ought to be pursued with the Clerk of the House. In the meantime, I am obligated to follow the precedents that are laid before me.

Mr. Clarke: Mr. Chairman.

[Traduction]

tion de May en permettant à M. Saltsman, lors de l'étude du Bill sur la Continental Bank of Canada, de proposer une série d'amendements supprimant les articles 1, 2, 3, 4. Ces amendements ont été proposés à l'étape du rapport. L'Orateur a indiqué qu'il acceptait ces amendements en vue d'en discuter à la Chambre.

Monsieur le président, vous êtes tenu de suivre les décisions prises par l'Orateur à la Chambre à l'égard des amendements. Je crois qu'il ne peut y avoir deux poids deux mesures.

Le président: Je reconnais, monsieur Lambert, que cette anomalie que vous mentionnez s'est bien passée. Mais cependant je vous signale aussi que je citais un extrait de la dix-neuvième édition de May portant sur le fonctionnement des comités de la Chambre.

Vous mentionnez un extrait du Règlement permanent 75(5) à la page 76 du Règlement de la Chambre se lit comme suit:

Si, au plus tard 24 heures avant l'étude concernant l'étape du rapport, avis par écrit est donné d'une motion tendant à modifier, biffer, insérer ou rétablir un article d'un bill, la motion doit figurer au feuillet des avis.

J'en conclus que l'Orateur de la Chambre des communes se devait d'appliquer les prescriptions du Règlement lui-même. Cependant, étant donné que nous formons un comité, il me semble—je pourrai le vérifier auprès de l'Orateur et du greffier de la Chambre des communes—je me sens tenu de m'inspirer des précédents ayant trait directement aux comités de la Chambre même.

Je conviens qu'il semble étrange que le comité ne partage pas les mêmes pouvoirs que la Chambre à l'égard d'une procédure de ce genre. Cependant, je ne puis modifier ma décision avant d'être directement avisé du contraire. C'est pourquoi, monsieur Lambert, je déclare que l'amendement n'est pas conforme au Règlement.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Très bien. Je dirai donc, monsieur le président, que les amendements pouvant être acceptés à l'étape du rapport ne peuvent peut-être pas l'être en comité.

Le président: Oui, c'est la conclusion à tirer de ce que j'ai dit.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Je voulais profiter de l'occasion pour signaler cette anomalie, car j'avais l'impression que quelqu'un était dans l'erreur, je ne dirai pas qui.

Le président: Je suis convaincu que le point que vous soulevez est important et qu'il faudrait en discuter avec le greffier de la Chambre. En attendant, je suis tenu de suivre les précédents.

M. Clarke: Monsieur le président.

[Text]

The Chairman: Mr. Clarke on Clause 5.

Mr. Clarke: When the Auditor General, or the Deputy Auditor General, was here I asked him about the provisions of this clause. He responded by referring to Section 7 of the Financial Administration Act, which requires that the auditor shall report annually to the appropriate minister. He relied upon that section. However, examination reveals that that section applies only to Crown corporations, and this is not a Crown corporation. Without going through all the sections that do apply to the Auditor General in this kind of audit, I would only refer to Section 61.(1) of the Financial Administration Act, which says:

The Auditor General shall report annually to the House of Commons the results of his examinations . . .

Without referring to all the other sections, I would submit that that requirement of the Financial Administration Act indicates that the Auditor General must report to the House of Commons, as he was required to under the old act, and not to the minister as is being required by this amendment. I would like to hear the Minister's explanation of change in principle that seems to be involved here.

• 1040

The Chairman: Mr. Macdonald.

Mr. Macdonald: Mr. Chairman, I was merely accepting the advice and recommendation of the Auditor General in this respect. I assumed from past dealings that the House would have wanted me to take the recommendation of the Auditor General. As the Committee was heard, the initiative in this respect came from the Auditor General. In proposing the amendments I was really accepting the Auditor General's advice.

If the Committee feels that I should have accepted the advice of the Auditor General, in this respect, then they can, as the Chairman has said, vote the clause out. If they think I should have accepted the Auditor General's advice, then they can support it. I do not really insist either way on this one. I recognize it is a question of reporting to Parliament. If Parliament does not want me to take the advice of the Auditor General, then the step really is to vote this particular provision out of the bill.

Mr. Clarke: Mr. Chairman, has the Minister any evidence that the Auditor General wished this to occur? It was my recollection, and I said so last time we considered this bill, that the Auditor General had distinctly been unhappy with this provision. I recognize that the Deputy Auditor General did not appear to agree but I think he was mistaken in considering it along with the clauses on Crown corporations.

Mr. Macdonald: Mr. Clarke, the information I have is that Mr. Macdonell shares fully the position of Mr. Chatelain in this regard and there is no difference. Indeed, as I recall from the evidence given in the Committee the other night, Mr. Macdonell was chairing the meeting at which this particular recommendation was made to me. My understanding is that Mr. Macdonell fully supports the position set forward by Mr. Chatelain, this represents his viewpoint.

[Translation]

Le président: Monsieur Clarke, au sujet de l'article 5.

M. Clarke: J'ai posé une question au vérificateur général au sujet de cet article lorsqu'il a comparu. Il m'a répondu en mentionnant l'article 77 de la Loi sur l'administration financière qui oblige le vérificateur à présenter annuellement un rapport au ministre concerné. Il se fiait à cet article. Cependant, un plus ample examen révèle que cet article ne vise que les sociétés de la Couronne, et il ne s'agit pas d'une société de la Couronne dans le cas présent. Sans parcourir tous les articles qui exigent une vérification de l'auditeur général, je ne cite que l'article 61.(1) de la Loi sur l'administration financière:

L'auditeur général doit faire connaître à la Chambre des communes, tous les ans, le résultat de ses examens . . .

Sans citer tous les autres articles, j'estime que cette disposition de la Loi sur l'administration financière signifie que l'auditeur général doit faire rapport à la Chambre des communes, comme l'exigeait l'ancienne loi, et non au ministre comme le prévoit cet amendement. Le ministre pourrait-il expliquer ce changement de principe.

Le président: Monsieur Macdonald.

M. Macdonald: Monsieur le président, j'ai accepté les conseils et les recommandations de l'Auditeur général à cet égard. Je suppose que, historiquement, la Chambre préfère que j'accepte les recommandations de l'Auditeur général. Comme le Comité le sait, il s'agissait d'une initiative de l'Auditeur général. Ces amendements sont proposés sur l'avis de l'Auditeur général.

Si les membres du Comité croient que je n'aurais pas dû accepter les conseils de l'Auditeur général, ils peuvent, à cet égard, comme le président le disait, rejeter l'article. S'ils croient que j'aurais dû accepter les conseils de l'Auditeur général, ils peuvent adopter cet article. Cela m'est égal. Je reconnais qu'il s'agit d'abord de faire rapport au Parlement. Si le Parlement ne veut pas que j'accepte les conseils de l'Auditeur général, il ne reste qu'à rejeter cette disposition du bill.

M. Clarke: Monsieur le président, le ministre a-t-il des preuves que l'Auditeur général l'a ainsi conseillé? Il me semble, et je l'ai d'ailleurs mentionné à la dernière séance, que l'Auditeur général n'était pas très satisfait de cette disposition. Je reconnais aussi que l'Auditeur général adjoint semblait ne pas être d'accord, mais je crois qu'il confondait les articles concernant les sociétés de la Couronne.

M. Macdonald: Monsieur Clarke, à ma connaissance, M. Macdonell partage tout à fait les idées de M. Chatelain à cet égard, sans réserve. En fait, si je me souviens du témoignage déposé devant le Comité l'autre soir, M. Macdonell présidait la séance quand il a proposé cette recommandation. A ma connaissance, M. Macdonell appuie pleinement la position présentée par M. Chatelain, qui est aussi la sienne.

[Texte]

Mr. Clarke: But you have no evidence to that?

Mr. Macdonald: The only evidence I have is that I have been advised by the Auditor General's staff and by my own officials. If you have any evidence that there is not agreement on the part of the Auditor General in this regard, I suppose you can make reference to it. But the fact of the matter is that this is the evidence that I have, and I think it is good and sound evidence, and I take the Auditor General's advice. If you do not think I should take the Auditor General's advice...

Mr. Clarke: That is not the question, Mr. Chairman.

Mr. Macdonald: I am sorry. If you are not in favour of it, as far as I am concerned, I am prepared to have the clause deleted. I do not make the point one way or the other on this one. I am quite accurately representing the position of Mr. Macdonell that he is in favour of this amendment.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Clermont.

M. Clermont: Monsieur le président, je crois que c'est très injuste de la part de M. Clarke de dire que lorsque M. Chatelain est venu devant ce Comité, il exprimait des idées qui n'étaient pas partagées par l'Auditeur général, parce que lorsque l'Auditeur général est absent... Je regrette, je regrette...

Mr. Stevens: On a point of order. Mr. Clermont...

M. Clermont: ... Je regrette, monsieur Stevens, j'ai fait un rappel au Règlement et vous ne pouvez pas...

The Chairman: Excuse me. Mr. Clermont has the floor. Mr. Stevens, following his remarks, if you wish to make a point of order, you may then proceed.

M. Clermont: ... je le répète, je crois que c'est injuste de la part de M. Clarke, de prétendre que le sous-auditeur général a émis des opinions qui n'étaient pas partagées par l'Auditeur général. Il nous a dit, comme le ministre l'a mentionné, que lorsque la décision a été prise, l'Auditeur général était présent à la réunion. Deuxièmement, lorsque l'Auditeur général est absent du pays, c'est le sous-auditeur général qui assume les responsabilités, monsieur. Je pense que c'est très injuste de la part de M. Clarke, de laisser entendre que M. Chatelain aurait dit des choses au Comité qui ne sont pas partagées par l'Auditeur général.

The Chairman: Mr. Clermont, just to straighten the record, there may be a problem with translation but each time I heard you, you used the name "Stevens". I think you really meant Mr. Clarke. Is that not true?

M. Clermont: Non, voici... quand j'ai prononcé le nom de M. Stevens, c'est parce que M. Stevens voulait invoquer le Règlement, monsieur le président. Je parlais à propos d'un rappel au Règlement et les règlements sont très clairs sur ce point. Quelqu'un qui parle sur un rappel au Règlement, ne peut être interrompu par quelqu'un d'autre qui invoque le Règlement.

[Traduction]

M. Clarke: Mais vous n'avez aucune preuve à cet effet?

M. Macdonald: Je peux vous dire seulement que j'ai été conseillé par le personnel de l'Auditeur général et par mes propres collaborateurs. Si vous avez des preuves qu'il n'y a pas d'accord de la part de l'Auditeur général à cet égard, vous pouvez toujours les déposer. Les conseils de l'Auditeur général à moi-même sont mes preuves, que je crois bonnes. Si vous croyez que je ne devrais pas accepter des conseils de l'Auditeur général...

M. Clarke: Ce n'est pas là la question, monsieur le président.

M. Macdonald: Excusez-moi. Si vous n'êtes pas d'accord, vous pouvez toujours radier cet article quant à moi. Cela m'est égal. J'ai cité exactement la position de M. Macdonell qui est en faveur de cet amendement.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Clermont.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, I think it is most unjust for Mr. Clarke to say that when Mr. Chatelain appears before this Committee, he has expressed the views which were not shared by the Auditor General, because when the Auditor General is away... I am sorry!...

M. Stevens: J'invoque le Règlement, monsieur Clermont...

Mr. Clermont: ... I am sorry, Mr. Stevens, I have already taken the floor on a point of order, and you cannot...

Le président: Pardon. M. Clermont a la parole. Monsieur Stevens, vous pourrez invoquer le Règlement quand M. Clermont aura fini.

Mr. Clermont: ... I repeat that I think it is most unjust of Mr. Clarke to insinuate that the Deputy Auditor General has expressed views which were not shared by the Auditor General. He has told us, as the Minister mentioned, that when the decision was taken, the Auditor General was present. Secondly, when the Auditor General is out of the country, the Deputy Auditor General assumes his full responsibilities, sir. I think it is most unjust of Mr. Clarke to pretend that Mr. Chatelain might have expressed views before this Committee which were not shared by the Auditor General.

Le président: Monsieur Clermont, pour les fins du procès-verbal, je crois qu'il y a un problème de traduction, car chaque fois que je vous ai entendu vous auriez employé le nom «Stevens». Je crois que vous vouliez dire M. Clarke. N'est-ce pas?

Mr. Clermont: When I said Mr. Stevens's name, it was because Mr. Stevens wished to make a point of order, Mr. Chairman. I was then speaking of the point of order, and the rules are quite clear in this regard. When someone has already taken the floor on a point of order, he may not be interrupted by someone else on another point of order.

[Text]

The Chairman: No, no, that is not . . . but anyway, I simply tried to clarify one point that apparently does not want to be clarified.

M. Clermont: Je parlais sur un rappel au Règlement monsieur . . .

The Chairman: Yes, Mr. Stevens, on a point of order.

Mr. Stevens: Mr. Chairman, I have not spoken on this clause, period! I have not used the Auditor General's name once at this meeting. Why I get singled out as having said various things, I just do not understand.

• 1045

The Chairman: Well, that was the point, Mr. Stevens, that I was trying to correct. I thought it was either a mistake in translation, or . . .

Mr. Langlois: It was. It was.

The Chairman: All right.

M. Clermont: Monsieur le président, lorsque j'ai mentionné le nom de M. Stevens, il demandait alors la parole. Et je disais que M. Stevens ne pouvait pas intervenir lorsqu'un député avait la parole pour faire un rappel au Règlement. Mais je parlais des remarques faites par M. Clarke, non par M. Stevens.

The Chairman: All right.

Mr. Lambert (Edmonton West): It was on a point of order that was raised.

The Chairman: But in any event, I gather that the reference really was to Mr. Clarke's comments as opposed to Mr. Stevens.

Mr. Stevens: Where has the Minister gone?

The Chairman: The Minister has gone out on urgent and very understandable business. I would think even you, Mr. Stevens, might understand the need for that.

Now, we are on Clause 5. An amendment has been defeated. Shall Clause 5 carry?

Mr. Stevens: No, Mr. Chairman, could we stand it for a moment until the Minister returns? Perhaps we could go ahead to . . .

The Chairman: All right. If that is agreed.

Clause 5 allowed to stand.

Clauses 6 and 7 agreed to.

The Chairman: Now, we will have to wait for the Minister to go back to Clause 5.

We will wait for a moment. I do not think there is any real difficulty there. All clauses are carried with the exception of Clause 5.

Now with the agreement of the Committee, shall I revert to Clause 5?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Agreed. We are now on Clause 5 and the Minister has returned.

I hope, Mr. Minister, you are not offended. We carried two clauses in your absence.

[Translation]

Le président: Non non, ce n'est pas . . . enfin, je cherchais simplement à éclaircir un point qu'on ne veut vraiment pas clarifier.

Mr. Clermont: I was speaking on the point of order, sir . . .

Le président: Oui, monsieur Stevens en rappel au Règlement.

M. Stevens: Monsieur le président, je n'ai rien dit au sujet de cet article! Je n'ai jamais mentionné le nom de l'Auditeur général durant toute cette séance. Je ne comprends vraiment pas pourquoi on m'attribue des choses que je n'ai pas dites.

Le président: C'est bien ce que je disais, monsieur Stevens, et que je voulais corriger. J'ai cru qu'il y a eu une erreur de traduction, . . .

M. Langlois: C'était bien le cas.

Le président: Très bien.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, when I mentioned Mr. Stevens' name, he was also asking to be heard, and I said that Mr. Stevens could not intervene when a member had the floor on a point of order. But I did criticize the remarks made by Mr. Clarke, and not by Mr. Stevens.

Le président: Très bien.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Il s'agissait d'un rappel au Règlement.

Le président: En tous cas, il faut croire que vous faisiez référence à M. Clarke, plutôt qu'à M. Stevens.

M. Stevens: Où le ministre est-il allé?

Le président: Le ministre a dû sortir à cause de besoins urgents et raisonnables. Monsieur Stevens, je crois que, même vous, pouvez comprendre un tel besoin.

Nous en sommes donc à l'article 5. L'amendement a été rejeté. L'article 5 est-il adopté?

M. Stevens: Non, monsieur le président, ne pourrions-nous pas attendre jusqu'à ce que le ministre revienne. Peut-être alors pourrions-nous . . .

Le président: Très bien. Si tous sont d'accord.

L'article 5 est réservé.

Les articles 6 et 7 sont adoptés.

Le président: Maintenant, nous attendrons le retour du ministre avant de reprendre l'article 5.

Nous attendrons un moment. Je ne crois pas que cela cause des difficultés. Tous les articles sont adoptés sauf l'article 5.

Maintenant, si le Comité est consentant, peut-on reprendre l'article 5?

Des voix: D'accord.

Le président: D'accord. Nous en sommes donc à l'article 5, et le ministre est de retour.

J'espère, monsieur le ministre, que cela ne vous gêne pas. Nous avons adopté deux articles pendant votre absence.

[Texte]

Mr. Macdonald: I will step out again.

The Chairman: Clauses 6 and 7 have been carried. Now we are back on Clause 5.

Mr. Stevens has a question that he wishes to direct to you, Mr. Minister.

Mr. Stevens: Thank you, Mr. Chairman.

To try to clarify this bit of uncertainty that has arisen, could the Minister give an undertaking to the Committee that, in the event that Mr. Macdonell who, unfortunately, has not been able to be with us, indicates some time before this bill is finally passed in the House that he would prefer to see the clause deleted or amended in some way, would the Minister be willing to meet that request of the Auditor General?

The Chairman: Mr. Minister.

Mr. Macdonald: Absolutely, Mr. Stevens.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Stevens: Mr. Chairman, just before we vote on it, I think members should bear in mind that if you read the present wording that is being replaced, by amending this Act, we are placing a very heavy onus on the Auditor General. It will now be simply up to what he thinks is proper in passing on the accounts of this fund, as opposed to the very explicit instructions that the Act now gives with regard to the Auditor General's examining the transactions in connection with the account and stating that they are in accordance with this Act. I am referring to the existing wording of the Act.

I think we must accept that the government tends to be most secretive about their dealings with respect to this fund. Today we have had a demonstration of where, even months after the event, they are unwilling to give us day-to-day information concerning certain transactions in the fund. I believe Parliament should think very seriously about whether we wish to remove the Auditor General still further down the line in giving a meaningful comment concerning the activities in this fund.

The Chairman: Mr. Clermont.

M. Clermont: Monsieur le président, je propose qu'à l'article 4 du Bill C-5, l'article 17 de ladite loi soit modifié par l'adjonction du paragraphe suivant:

(2) Dans le rapport au Parlement prévu au paragraphe (1), le Ministre doit inclure les états financiers relatifs au Compte ainsi que le rapport du vérificateur général visé au paragraphe 18(2).

The Chairman: Agreed.

• 1050

M. Clermont: Je crois que cela prend en considération ce que M. Stevens vient d'avancer. Alors, le ministre, monsieur le président, ne peut pas déposer ce qu'il veut à la Chambre. L'article 4 lui dicte ce qu'il a à faire.

The Chairman: Mr. Kaplan?

[Traduction]

M. Macdonald: Eh bien, je vais ressortir de nouveau.

Le président: Les articles 6 et 7 sont adoptés. Nous en sommes donc à l'article 5.

M. Stevens a une question à vous poser, monsieur le ministre.

M. Stevens: Merci, monsieur le président.

Afin de dissiper des incertitudes qui se présentent, le ministre pourrait-il promettre au Comité que, si M. Macdonell, qui malheureusement, ne peut pas être avec nous, préférerait, avant l'adoption du bill à la Chambre, supprimer l'article ou l'amender de quelque façon, il se plierait à cette demande?

Le président: Monsieur le ministre.

M. Macdonald: Absolument, monsieur Stevens.

Le président: Merci beaucoup.

M. Stevens: Monsieur le président, avant de mettre cet article aux voix, les membres doivent se rappeler que, si vous lisez les phrases que nous remplaçons, l'amendement de cette loi pose un lourd fardeau sur l'Auditeur général. Il devra faire tout ce qu'il croit approprié pour vérifier le fonds, et non se contenter, comme le précisent les instructions très claires de la loi sur la vérification, de déclarer que les transactions de ce compte sont conformes à la loi. Je parle évidemment de la rédaction actuelle de la loi.

Il faut se résigner au fait que le gouvernement tente à être de plus en plus cachotier quant à la gestion de ce fonds. Aujourd'hui, on a démontré que, même des mois suivant l'incident, le gouvernement n'est toujours pas prêt à divulguer des renseignements quotidiens concernant certaines transactions du fonds. Le Parlement devrait se demander très sérieusement s'il veut diminuer encore plus les prérogatives de l'Auditeur général et l'empêcher de donner un avis éclairé sur les activités de ce fonds.

Le président: Monsieur Clermont.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, I propose that in Clause 4 of Bill C-5, Section 17 of the Act be amended by adding the following paragraph:

(2) The Minister shall include the financial statements of the account and the report of the Auditor General referred to in subsection 18(2) in the report to Parliament referred to in Subsection 1 of this section.

Le président: D'accord.

Mr. Clermont: I think this amendment answers to the reservations Mr. Stevens just made. Therefore, Mr. Chairman, the Minister cannot submit what he wants to the House. Clause 4 indicates what he must do.

Le président: Monsieur Kaplan?

[Text]

Mr. Kaplan: I only wanted to say that the Auditor General has not been bashful about asserting jurisdiction that he thinks is appropriate, and I am surprised to hear Mr. Stevens put that kind of reflection on the Auditor General.

The Chairman: Shall Clause 5 carry? On division? Do you want a roll call?

Some hon. Members: No.

The Chairman: Do you want a recorded vote?

Mr. Lambert (Edmonton West): We will leave it on division here.

The Chairman: On division.

Clause 5 agreed to on division.

Title agreed to.

The bill as amended agreed to on division.

Shall I report the bill with amendments to the House?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Philbrook: I move that Bill C-5, an Act to amend the Currency and Exchange Act and to amend other Acts in consequence thereof, be reprinted for use of the House of Commons. Agreed?

Motion agreed to.

Mr. Macdonald: Mr. Chairman, may I thank members of the Committee for their co-operation.

The Chairman: Thank you very much. I want now to indicate prior to adjournment that the next meeting of this Committee shall be held on Monday, June 20, at 8 p.m., when we shall consider and complete Bill S-3.

Mr. Reid.

Mr. Reid: Mr. Chairman, some of you may know that I have a Private Member's private bill that has been referred to this Committee called Bill C-1001, An Act to incorporate the Continental Bank, and I wonder if it would be possible for the steering committee to meet and to determine when we could have a meeting to consider it and, hopefully, to dispose of it.

The Chairman: We still have a full quorum. Are all members here—if you could sit down, Mr. Clarke, for a moment.

Mr. Reid: Mr. Chairman, there are a series of amendments that we would like to present to the Committee on that bill at some point to meet requirements of the Inspector General of Banks and, also, the requirements of other members which are quite important. We would like to have some date set so that we could bring down the witnesses from Toronto, and we would also like to have an opportunity to circularize the members of the Committee with the proposed amendments in advance so that everybody would be prepared.

The Chairman: That is why I am raising the question. Maybe it should go to the steering committee but with a full committee present. If there were a broad base of agreement to allow the Chair to insert a meeting, if that is what is felt is needed, only one meeting at the first opportunity, if you want to make that an order of the Committee at this time and leave

[Translation]

M. Kaplan: Le vérificateur général n'a jamais hésité à exercer les pouvoirs qu'il juge appropriés, et je suis étonné d'entendre M. Stevens parler ainsi du vérificateur général.

Le président: L'article 5 est-il adopté? A la majorité? Voulez-vous un appel nominal?

Des voix: Non.

Le président: Voulez-vous que le vote soit ainsi enregistré?

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Laissons-le ainsi à la majorité.

Le président: A la majorité.

L'article 5 est adopté à la majorité.

Le titre est adopté.

Le bill modifié est adopté à la majorité.

Pourrais-je faire rapport du bill modifié à la Chambre?

Des voix: D'accord.

M. Philbrook: Je propose que des exemplaires supplémentaires du Bill C-5, Loi modifiant la Loi sur la monnaie et les changes et, par voie de conséquence, certaines autres lois soient imprimés à l'usage de la Chambre des communes. D'accord?

La motion est adoptée.

M. Macdonald: Monsieur le président, permettez-moi de remercier les membres du Comité de leur collaboration.

Le président: Merci beaucoup. Avant de suspendre les travaux, je vous signale que la prochaine réunion du Comité aura lieu le lundi 20 juin à 20 heures et que nous terminerons l'étude du Bill S-3.

Monsieur Reid.

M. Reid: Monsieur le président, d'aucuns savent peut-être que j'ai présenté un bill privé, le Bill C-1001, Loi constituant en Corporation la Banque Continentale du Canada, dont l'étude a été confiée au Comité. Le comité directeur pourrait-il se réunir pour organiser une réunion en vue de l'étudier et, je l'espère, d'en disposer.

Le président: Nous avons toujours le quorum. Tous les députés sont ici. Voulez-vous vous asseoir un instant, monsieur Clarke.

M. Reid: Monsieur le président, nous aimerions présenter une série d'amendements à ce bill pour répondre aux demandes de l'inspecteur général des banques et d'autres membres. Nous aimerions que la date de la réunion soit fixée, car les témoins doivent venir de Toronto. Nous voudrions aussi distribuer à l'avance les amendements proposés aux membres du Comité afin que tous soient préparés.

Le président: C'est pourquoi je vous pose la question. Le comité directeur devrait peut-être en décider, mais tous les membres du Comité sont présents ici. Si la majorité des membres du Comité me permettait de fixer une date pour cette réunion, si vous voulez vous en remettre à moi, je prendrai une décision et vous ferai connaître ensuite la date,

[Texte]

the matter in the hands of the Chair, I will make that decision and then circulate the date, which I think would be in the afternoon of Tuesday or Thursday of next week, if that would be agreeable.

Mr. Reid: It is agreeable to me, Mr. Chairman.

The Chairman: So, moved by Dr. Philbrook that the Committee consider and complete Bill C-1001 next week in a single meeting to be arranged by the Chair. Is that agreed?

Mr. Clarke: No.

The Chairman: No? All right.

Mr. Stevens: Mr. Chairman, we want to be quite co-operative because I think it has been a very unfair thing the way that bill has been delayed, regardless of its merits, and those two times are the most awkward for us, bearing in mind Bill C-16 is before another committee and Bill C-42 is a pretty heavy load. Could it not be scheduled—what about Monday afternoon?

The Chairman: A Monday afternoon meeting would be quite acceptable to the Chair. It could be scheduled then for this Monday afternoon.

Mr. Reid: I think that is agreeable. The only concern that I would have is to make sure that the parties that expressed the most determined interest in the bill find that suitable, too, but I will communicate with them and I think we will be all set.

The Chairman: I do not like that kind of uncertainty. Do you want the meeting at 3.30 p.m. on Monday?

Mr. Reid: We will take the meeting at 3.30 p.m. on Monday.

The Chairman: To consider and complete Bill C-1001. Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Stevens: Mr. Chairman, I will circulate the amendments today.

• 1055

The Chairman: And you, I presume, Mr. Reid, will make arrangements—I gather you are piloting the bill—to provide the appropriate forms and other things that may be necessary.

Mr. Stevens: Mr. Chairman, we do have a conflict, and I thank Mr. O'Connell for reminding us that the Anti-Inflation motion is up for debate at 3:30 p.m. Our leader will be speaking that afternoon at 3:30 p.m. or at roughly that time.

Mr. Langlois: That will not stop the House from proceeding.

Mr. Stevens: Could we schedule the meeting for, say, 4:30 p.m., with a view to going even a little longer? Would that be all right.

The Chairman: The Chair is quite agreeable to anything that is suitable to the members.

Mr. Reid: That is fine with me, Mr. Chairman.

[Traduction]

qui sera probablement l'après-midi de mardi ou de jeudi prochains, si vous êtes d'accord.

M. Reid: Je suis d'accord, monsieur le président.

Le président: M. Philbrook propose donc que le Comité étudie le Bill C-1001, la semaine prochaine au cours d'une réunion dont la date sera fixée par le président. Êtes-vous d'accord?

M. Clarke: Non.

Le président: Non? Très bien.

M. Stevens: Monsieur le président, nous vous offrons notre entière collaboration, car à mon avis l'étude de ce bill a été retardée d'une façon très injuste. Les deux jours que vous mentionnez sont ceux qui nous conviennent le moins, étant donné qu'un autre comité étudie le Bill C-16 et le Bill C-42. Ne pourrait-on pas tenir cette réunion lundi après-midi par exemple?

Le président: Je n'y vois aucun inconvénient. Cette réunion aura donc lieu lundi après-midi.

M. Reid: Je suis d'accord. Il faudrait toutefois s'assurer que cette date convient aussi à toutes les parties qui ont exprimé un grand intérêt pour ce bill. Je communiquerai avec eux.

Le président: Je n'aime pas demeurer dans l'incertitude. Voulez-vous que la réunion ait lieu à 15 h 30 lundi?

M. Reid: Nous acceptons que la réunion ait lieu à 15 h 30 lundi.

Le président: Pour étudier le Bill C-1001 et en disposer. D'accord?

Des voix: D'accord.

M. Stevens: Monsieur le président, je distribuerai l'amendement aujourd'hui même.

Le président: Je suppose que vous, monsieur Reid, prendrez des dispositions—étant donné que vous parrainez le bill—afin que le Comité dispose de tous les documents nécessaires.

M. Stevens: Monsieur le président, je remercie M. O'Connell de nous rappeler que la motion sur les mesures anti-inflation doit être débattue à 15 h 30 à la Chambre. Notre chef prendra la parole cet après-midi—là à 15 h 30 environ.

M. Langlois: Cela n'empêchera pas la Chambre de continuer ses travaux.

M. Stevens: La réunion pourrait-elle commencer à 16 h 30 et se poursuivre un peu plus tard? Êtes-vous d'accord?

Le président: Le président s'en remet toujours à votre volonté.

M. Reid: Je suis d'accord, monsieur le président.

[Text]

The Chairman: Okay, the meeting will now be called at 4:30 p.m. on Monday for consideration and completion.

Thank you very much. The meeting is now adjourned.

[Translation]

Le président: Très bien. La réunion aura lieu à 16 h 30 lundi.

Merci beaucoup. Le Comité suspend ses travaux.

WITNESS—TÉMOIN

From the Department of Finance:

Dr. M. Kelly, Director, International Finance Division.

Du ministère des Finances:

M. M. Kelly, directeur, Division des finances internationales

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 61

Monday, June 20, 1977

Chairman: Mr. Norman Cafik

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 61

Le lundi 20 juin 1977

Président: M. Norman Cafik

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finance, Trade and Economic Affairs

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Bill C-1001, An Act to incorporate Continental
Bank of Canada

CONCERNANT:

Bill C-1001, Loi constituant en corporation la
Banque Continentale du Canada

INCLUDING:

The Eleventh Report to the House

Y COMPRIS:

Le onzième rapport à la Chambre

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la
trentième législature, 1976-1977

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Mr. Norman Cafik

Vice-Chairman: Mr. Herb Breau

Messrs.

| | |
|-----------------------------|-----------------------|
| Breau | Douglas |
| Cafik | (<i>Bruce-Grey</i>) |
| Clarke | Huntington |
| (<i>Vancouver Quadra</i>) | Kaplan |
| Clermont | Kempling |
| Demers | Langlois |

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES

Président: M. Norman Cafik

Vice-président: M. Herb Breau

Messieurs

| | |
|--------------------------|-----------|
| Lambert | O'Connell |
| (<i>Bellechasse</i>) | Philbrook |
| Lambert | Reid |
| (<i>Edmonton West</i>) | Ritchie |
| McCain | Saltsman |
| Nicholson (Miss) | Stevens |

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Monday, June 20, 1977:

Mr. Saltsman replaced Mr. Rodriguez;

Mr. Demers replaced Mr. Smith (*St-Jean*).

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le lundi 20 juin 1977:

M. Saltsman remplace M. Rodriguez;

M. Demers remplace M. Smith (*St-Jean*).

ORDER OF REFERENCE

Thursday, June 2, 1977

ORDERED,—That Bill C-1001, An Act to incorporate Continental Bank of Canada, be referred to the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs.

ATTEST

ORDRE DE RENVOI

Le jeudi 2 juin 1977

IL EST ORDONNÉ,—Que le Bill C-1001, Loi constituant en corporation la Banque Continentale du Canada, soit déferé au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques.

*ATTESTÉ**Le greffier de la Chambre des communes*

ALISTAIR FRASER

The Clerk of the House of Commons

REPORT TO THE HOUSE

Tuesday, June 21, 1977

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs has the honour to present its

ELEVENTH REPORT

In accordance with its Order of Reference of Thursday, June 2, 1977, your Committee has considered Bill C-1001, An Act to incorporate Continental Bank of Canada, and has agreed to report it with the following amendments:

Clause 2

Strike out line 29, on page 1, and substitute the following therefor:

"than one hundred common shares of the capital stock"

Clause 7

Strike out lines 14 to 34 inclusive, on page 3.

Strike out line 9, on page 4, and substitute the following therefor:

"another, not less than one hundred common shares"

Clause 8

Strike out lines 40 to 44 inclusive, on page 4, and lines 1 to 9 inclusive, on page 5, and substitute the following therefor:

"(a) all of the voting shares in the capital stock of the Bank from time to time outstanding shall be held in the name or right of and for the use or benefit of IAC Limited;"

Strike out lines 10 to 19 inclusive, on page 5, and substitute the following therefor:

"(b) IAC Limited shall cause a majority of the persons who are directors of the Bank at any time to be persons who are also directors of IAC Limited"

Clause 9

Strike out lines 21 to 23 inclusive, on page 5, and substitute the following therefor:

"Limited and no loan by the Bank to any corporation that is a subsidiary of IAC Limited but is not a subsidiary of the Bank shall be made, or permitted to remain outstanding, at a time when such corporation is carrying on any business, or owns any assets, that could not be carried on or owned by a chartered bank in compliance with the Bank Act, except as contemplated by Section 18"

Clause 12

Strike out line 3, on page 9, and substitute the following therefor:

"shall be construed as a reference to one"

Clause 15

Strike out lines 37 to 48 inclusive, on page 10, and lines 1 to 9 inclusive, on page 11.

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 21 juin 1977

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques a l'honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

Conformément à son Ordre de renvoi du jeudi 2 juin 1977, votre Comité a étudié le Bill C-1001, Loi constituant en corporation la Banque Continentale du Canada, et a convenu d'en faire rapport avec les modifications suivantes:

Article 2

Retrancher la ligne 29, à la page 1, et la remplacer par ce qui suit:

«d'une autre personne, au moins de cent actions»

Article 7

Retrancher les lignes 15 à 37 inclusivement, à la page 3.

Retrancher la ligne 13, à la page 4, et la remplacer par ce qui suit:

«moins cent actions ordinaires du capital»

Article 8

Retrancher les lignes 43 à 47 inclusivement, à la page 4, et les lignes 1 à 9 inclusivement, à la page 5, et les remplacer par ce qui suit:

«a) toutes les actions du capital social de la Banque comportant le droit de vote, en circulation, seront détenues soit au nom, soit du chef, soit pour l'usage ou au profit d'IAC Limitée;»

Retrancher les lignes 10 à 19 inclusivement, à la page 5, et les remplacer par ce qui suit:

«b) IAC Limitée doit faire en sorte, lors d'élection au poste d'administrateur de la Banque, que la majorité des administrateurs de la Banque soit aussi des administrateurs d'IAC Limitée.»

Article 9

Retrancher les lignes 21 à 23 inclusivement, à la page 5, et les remplacer par ce qui suit:

«gent à IAC Limitée ou à une corporation qui est une filiale d'IAC Limitée mais qui n'est pas une filiale de la Banque ni permettre qu'un tel prêt demeure en cours si cette corporation transige des affaires ou est propriétaire d'actifs qui ne peuvent être transigés ou détenus par une banque à charte conformément à la Loi sur les banques, sauf tel que prévu à l'article 18.»

Article 12

Retrancher la ligne 6, à la page 9, et la remplacer par ce qui suit:

«mention de cent actions ordinaires»

Article 15

Retrancher les lignes 39 à 50 inclusivement, à la page 10, et les lignes 1 à 11 inclusivement, à la page 11.

Strike out lines 10 to 15 inclusive, on page 11.

Strike out lines 33 to 48 inclusive, on page 11, and lines 1 to 3 inclusive, on page 12.

Strike out lines 8 to 16 inclusive, on page 12, and substitute the following therefor:

“with sections 19 and 21 of the *Bank Act*”

Your Committee has ordered a reprint of Bill C-1001, as amended, for the use of the House of Commons at the report stage.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issue No. 61*) is tabled.

Respectfully submitted,

Retrancher les lignes 12 à 17 inclusivement, à la page 11.

Retrancher les lignes 36 à 51 inclusivement, à la page 11, et les lignes 1 à 4 inclusivement, à la page 12.

Retrancher les lignes 9 à 19 inclusivement, à la page 12, et les remplacer par ce qui suit:

«conformément aux articles 19 et 21 de la Loi sur les banques».

Votre Comité a ordonné la réimpression du Bill C-1001, tel que modifié, pour l'usage de la Chambre des communes à l'étape du rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages relatifs à ce Bill (*fascicule n° 61*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président

NORMAN CAFIK

Chairman

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, JUNE 20, 1977

(75)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 4:37 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Breau, Cafik, Clarke (*Vancouver Quadra*), Clermont, Demers, Kaplan, Langlois, Lambert (*Bellechasse*), Miss Nicholson, Messrs. O'Connell, Reid, Saltsman and Stevens.

Other Member present: Mr. De Bané.

In attendance: Mr. J. M. Coyne, Q.C., Parliamentary Agent.

Witnesses: Mr. John Reid, Member of Parliament, sponsor of Bill C-1001, An Act to incorporate Continental Bank of Canada; Mr. C. L. Read, Inspector General of Banks. *From IAC Limited, Toronto:* Mr. J. S. Land, Vice-Chairman of the Board; Mr. S. F. Melloy, Executive Vice-President; and Mr. F. P. Paradis, Senior Vice-President.

The Order of Reference, dated Thursday, June 2, 1977, being read as follows:

ORDERED,—That Bill C-1001, An Act to incorporate Continental Bank of Canada, be referred to the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs.

The Chairman called the Preamble.

Mr. Reid, M.P., sponsor of the Bill, made a statement.

Mr. Land from the IAC Limited, Toronto, made a statement.

Mr. Read, Inspector General of Banks, made a statement.

The Preamble was allowed to stand.

Clause 1 carried.

On Clause 2.

On motion of Mr. Reid, it was agreed,—That Clause 2 be amended by striking out line 29 on page 1 and substituting the following therefor:

“than one hundred common shares of the capital stock”

And the question being put on Clause 2, as amended, it was carried.

Clauses 3 to 6 inclusive carried.

On Clause 7.

On motion of Mr. Reid, it was agreed,—That Clause 7 be amended by striking out lines 14 to 34 on page 3.

Mr. Reid moved,—That Clause 7 be amended by striking out line 9 on page 4 and substituting the following therefor:

“another, not less than one hundred common shares”

After debate the question being put on the amendment, it was agreed to.

And the question being put on Clause 7, as amended, it was carried.

On Clause 8.

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 20 JUIN 1977

(75)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 16 h 37 sous la présidence de M. Cafik (président).

Membres du Comité présents: MM. Breau, Cafik, Clarke (*Vancouver Quadra*), Clermont, Demers, Kaplan, Langlois, Lambert (*Bellechasse*), M^{lle} Nicholson, MM. O'Connell, Reid, Saltsman et Stevens.

Autre député présent: M. De Bané.

Aussi présent: M. J. M. Coyne, c.r., agent parlementaire.

Témoins: M. John Reid, député, parrain du bill C-1001, Loi constituant en corporation la Banque continentale du Canada; M. C. L. Read, inspecteur général des banques. *De IAC Limited, Toronto:* M. J. S. Land, vice-président du Conseil d'administration; M. S. F. Melloy, vice-président exécutif et M. F. P. Paradis, premier vice-président.

Lecture est faite de l'ordre de renvoi suivant du jeudi 2 juin 1977:

IL EST ORDONNÉ,—Que le bill C-1001, Loi constituant en corporation la Banque continentale du Canada, soit déféré au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques.

Le président met en délibération le préambule.

M. Reid, député, parrain du bill, fait une déclaration.

M. Land de la IAC Limited, Toronto, fait une déclaration.

M. Read, inspecteur général des banques, fait une déclaration.

Le préambule est réservé.

L'article 1 est adopté.

Article 2.

Sur motion de M. Reid, il est convenu,—Que l'article 2 soit modifié en remplaçant la ligne 29 à la page 1, par ce qui suit:

«d'une autre personne, au moins de cent actions»

L'article 2, modifié, mis aux voix, est adopté.

Les articles 3 à 6 inclusivement sont adoptés.

Article 7.

Sur motion de M. Reid, il est convenu,—Que l'article 7 soit modifié en retranchant les lignes 15 à 37 à la page 3.

M. Reid propose,—Que l'article 7 soit modifié en remplaçant la ligne 13 à la page 4 par ce qui suit:

«moins cent actions ordinaires du capital»

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté.

L'article 7 modifié, mis aux voix, est adopté.

Article 8.

On motion of Mr. Reid, it was agreed,—That Clause 8 be amended by striking out lines 40 to 44 on page 4 and lines 1 to 9 on page 5 and substituting the following therefor:

“(a) all of the voting shares in the capital stock of the Bank from time to time outstanding shall be held in the name or right of and for the use or benefit of IAC Limited;”

Mr. Reid moved,—That Clause 8 be amended by striking out lines 10 to 19 on page 5 and substitute the following therefor:

“(b) IAC Limited shall cause a majority of the persons who are directors of the Bank at any time to be persons who are also directors of IAC Limited”

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

And the question being put on Clause 8 as amended, it was carried.

On Clause 9.

Mr. Reid moved,—That Clause 9 be amended by striking out lines 21 to 23 on page 5 and substituting the following therefor:

“Limited and no loan by the Bank to any corporation that is a subsidiary of IAC Limited but is not a subsidiary of the Bank shall be made, or permitted to remain outstanding, at a time when such corporation is carrying on any business, or owns any assets, that could not be carried on or owned by a chartered bank in compliance with the Bank Act, except as contemplated by Section 18”

After debate the question being put on the amendment, it was agreed to.

And the question being put on Clause 9, as amended, it was carried.

Clauses 10 and 11 carried.

On Clause 12.

Mr. Reid moved,—That Clause 12 be amended by striking out line 3 on page 9 and substituting the following therefor:

“shall be construed as a reference to one”

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

And the question being put on Clause 12, as amended, it was carried.

Clauses 13 and 14 carried.

On Clause 15.

Mr. Reid moved,—That Clause 15 be amended by striking out lines 37 to 48 on page 10 and lines 1 to 9 on page 11.

After debate the question being put on the amendment, it was agreed to.

Mr. Reid moved,—That Clause 15 be amended by striking out lines 10 to 15 on page 11.

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Mr. Reid moved,—That Clause 15 be amended by striking out lines 33 to 48 on page 11 and lines 1 to 3 on page 12.

Sur motion de M. Reid, il est convenu,—Que l'article 8 soit modifié en remplaçant les lignes 43 à 47 à la page 4 et les lignes 1 à 9 à la page 5 par ce qui suit:

«a) toutes les actions du capital social de la Banque comportant le droit de vote, en circulation, seront détenus soit au nom, soit du chef, soit pour l'usage ou au profit d'IAC Limitée;»

M. Reid propose,—Que l'article 8 soit modifié en remplaçant les lignes 10 à 19 à la page 5 par ce qui suit:

«b) IAC Limitée doit faire en sorte, lors d'élection au poste d'administrateur de la Banque, que la majorité des administrateurs de la Banque soit aussi des administrateurs d'IAC Limitée.»

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté.

L'article 8 modifié, mis aux voix, est adopté.

Article 9.

M. Reid propose,—Que l'article 9 soit modifié en remplaçant les lignes 21 à 23 à la page 5 par ce qui suit:

«gent à IAC Limitée ou à une corporation qui est une filiale d'IAC Limitée mais qui n'est pas une filiale de la Banque ni permettre qu'un tel prêt demeure en cours si cette corporation transige des affaires ou est propriétaire d'actifs qui ne peuvent être transigées on détenus par une banque à charte conformément à la Loi sur les banques, sauf tel que prévu à l'article 18.»

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté.

L'article 9 modifié, mis aux voix, est adopté.

Les articles 10 et 11 sont adoptés.

Article 12.

M. Reid propose,—Que l'article 12 soit modifié en remplaçant la ligne 6, à la page 9, par ce qui suit:

«mention de cent actions ordinaires»

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté.

L'article 12 modifié, mis aux voix, est adopté.

Les articles 13 et 14 sont adoptés.

Article 15.

M. Reid propose,—Que l'article 15 soit modifié en retranscrivant les lignes 39 à 50 à la page 10 et les lignes 1 à 11 à la page 11.

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté.

M. Reid propose,—Que l'article 15 soit modifié en retranscrivant les lignes 12 à 17 à la page 11.

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté.

M. Reid propose,—Que l'article 15 soit modifié en retranscrivant les lignes 36 à 51 à la page 11 et les lignes 1 à 4 à la page 12.

After debate, the question being put on the amendment, it was agreed to.

Mr. Reid moved,—That Clause 15 be amended by striking out lines 8 to 16 on page 12 and substituting the following therefor:

“with sections 19 and 21 of the *Bank Act*”

And the question being put on the amendment, it was agreed to.

After debate, the question being put on Clause 15, as amended, it was carried.

Clauses 16 to 24 inclusive carried.

The Preamble carried.

The Title carried.

The Bill, as amended, carried.

Ordered,—That the Chairman report Bill C-1001, with amendments, to the House.

On motion of Mr. Reid, it was ordered,—That Bill C-1001, be reprinted, as amended, for the use of the House of Commons at the report stage.

At 5:55 o'clock p.m. the Committee adjourned until 8:00 o'clock p.m. this day.

Après débat, l'amendement, mis aux voix, est adopté.

M. Reid propose,—Que l'article 15 soit modifié en remplaçant les lignes 9 à 19 à la page 12 par ce qui suit:

«conformément aux articles 19 et 21 de la *Loi sur les banques*».

L'amendement, mis aux voix, est adopté.

Après débat, l'article 15 modifié, mis aux voix, est adopté.

Les articles 16 à 24 inclusivement sont adoptés.

Le préambule est adopté.

Le titre est adopté.

Le bill modifié est adopté.

Il est ordonné,—Que le président fasse rapport à la Chambre du bill C-1001 avec ses amendements.

Sur motion de M. Reid, il est ordonné,—Que le bill C-1001 soit réimprimé, tel que modifié, pour l'usage de la Chambre des communes à l'étape du rapport.

A 17 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 20 heures.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Monday, June 20, 1977

[Texte]

• 1639

The Chairman: We have as our Order of Reference Bill C-1001, An Act to incorporate Continental Bank of Canada.

I shall call the preamble. The custom with bills of this nature is that the preamble be read. In light of the fact that it is short, I will read it into the record:

Whereas IAC Limited, a corporation incorporated under the laws of Canada, has by its petition prayed that it be enacted as hereinafter set forth and it is expedient to grant the prayer of the said petition: Therefore Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

• 1640

Gentlemen, that is the preamble. We have a choice at this point: to carry the preamble or to defer it until after consideration of the subsequent clauses.

Before making a decision in respect to that, I would like to welcome Mr. John Reid, one of our colleagues, a member of Parliament, who is the sponsor of this bill, and to his left is Mr. J. M. Coyne, the Parliamentary Agent in respect to the bill.

The witnesses from IAC Limited: seated to my right are Mr. J. S. Land, Vice-Chairman of the Board, IAC Limited, Toronto and Mr. S. F. Melloy, Executive Vice-President. We also have Mr. C. L. Read, Inspector General of Banks. I want to welcome the witnesses from IAC here today on behalf of all members of the Committee and first of all, provide an opportunity to Mr. John Reid, sponsor of this bill to make a few brief remarks in relationship to its background and history before Parliament. Mr. Reid.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): Mr. Chairman, I think all I want to indicate is that this bill has been before this Committee a while ago. The amendments that were passed by the Committee at that time were incorporated in Bill C-1001. We have circulated a series of other amendments, which it has been thought desirable to present to the Committee for its consideration, to meet some of the objections that were raised against the bill. I would think we would take these in due course as we proceed through the bill.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Land.
Monsieur Clermont, on a point of order.

Mr. Clermont: Merci, Monsieur.

The Chairman: I am sorry. Could you just hold it for a moment until I get my equipment pulled together here.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, I see that we have Mr. Humphrys here. I would appreciate Mr. Humphrys' comments on the new bill and the proposed amendments.

The Chairman: All right. I certainly have no objection as Chairman.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le lundi 20 juin 1977

[Traduction]

Le président: Nous avons notre renvoi le bill C-1001, une Loi constituant en corporation la Banque continentale du Canada.

Je vais mettre le préambule en délibération. Pour ce genre de bill, la coutume veut que l'on lise le préambule. Étant donné qu'il n'est pas long, je vais le lire pour le faire consigner:

Considérant que IAC Limitée, corporation constituée en vertu des lois du Canada, a, par voie de pétition, demandé l'établissement des dispositions législatives ci-dessous énoncées et qu'il est à propos d'accéder à cette demande: à ces causes, sa Majesté, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, décrète:

Messieurs, voilà le préambule. A ce moment-ci nous pouvons ou bien l'adopter, ou bien reporter son examen après avoir étudié les articles subséquents.

Avant de prendre cette décision, je voudrais souhaiter la bienvenue à M. John Reid, l'un de nos collègues députés, qui est le parrain de ce bill, et à M. J. M. Coyne, à sa gauche, l'agent parlementaire responsable du bill.

Les témoins d'IAC Limitée sont: à ma droite MM. J. S. Land, vice-président du conseil, IAC, Toronto et S. F. Melloy, vice-président exécutif. Nous avons également M. C. L. Read, l'inspecteur général des banques. Au nom de tous les membres du Comité, je souhaite la bienvenue à tous les témoins d'IAC et d'abord, je vais donner l'occasion à M. John Reid, le parrain du bill de faire quelques commentaires sur l'historique du bill depuis qu'il est devant le Parlement. Monsieur Reid.

M. Reid (Kenora-Rainy River): Monsieur le président, tout ce que je veux dire c'est que ce bill a déjà été étudié par le Comité. Les amendements adoptés par le Comité à ce moment-là ont été incorporés dans le Bill C-1001. Nous avons distribué une série d'autres amendements, que nous avons cru souhaitables de soumettre à l'étude du Comité, afin de répondre à certaines objections soulevées contre ce bill. Je crois que nous y viendrons au fur et à mesure que nous étudierons le bill.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Land.
Monsieur Clermont invoque le Règlement.

M. Clermont: Merci, monsieur.

Le président: Je regrette. Pourriez-vous attendre un moment jusqu'à ce que je branche mon appareil.

M. Clermont: Monsieur le président, je vois que M. Humphrys est là. Je voudrais bien entendre les commentaires de M. Humphrys sur ce nouveau bill et les amendements proposés.

Le président: Très bien. En tant que président, je n'y vois certainement aucune objection.

[Text]

Yes, Mr. Kaplan.

Mr. Kaplan (Parliamentary Secretary to the Minister of Finance): Mr. Read, the Inspector General of Banks, is here and perhaps I might observe, in response to Mr. Clermont's observations . . .

Mr. Clermont: It is all right. It is all right.

Mr. Kaplan: . . . that these amendments have been considered by the Minister and they are entirely satisfactory to the government.

Mr. Clermont: Again, Mr. Chairman, I am sorry if I seemed to recognize Mr. Humphrys, but as we have the Inspector General of Banks, I would appreciate his comments on Bill C-1001 and the proposed amendments that were circulated to us a few minutes ago.

The Chairman: Agreed. The Chairman, with leave from the Committee, will invite Mr. Read, the Inspector General of Banks, to come forward, and questions directed specifically to him, following the opening statement of Mr. Land, would be quite acceptable to the Chair. Thank you very much. Mr. Land.

Mr. J. S. Land (Vice-Chairman of the Board, IAC Limited, Toronto): Mr. Chairman, honourable members, in the 20 months which have elapsed since our original bill was introduced we have become more certain than ever that the course IAC Limited wishes to pursue is in the best interests of its customers across Canada, its staff of approximately 3,000 people and the Canadian economy in general.

In the 52 years of its history, IAC Limited has established a reputation as a sound, reliable Canadian financial institution. It has been successful, as attested to by the fact that on the basis of assets, it ranks eleventh in size among Canadian financial companies, apart from insurance companies. On the basis of equity, if IAC were a bank today, it would rank sixth in Canada. However, the Canadian economy has grown, financial markets have changed in the 50-year period and the company now finds itself at a competitive disadvantage with other financial institutions, many of foreign ownership and origin. Thank you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Land. Mr. Clermont, you have a question now that you would wish to direct to Mr. Read.

Mr. Clermont: J'aimerais demander, monsieur le président, que l'Inspecteur général des banques nous fasse un commentaire sur le bill C-1001 que nous étudions et les amendements que l'on nous propose. J'aimerais donc avoir ses commentaires et réactions, premièrement sur le bill tel qu'il est, et deuxièmement, sur les amendements proposés qui nous ont été distribués il y a quelques minutes.

The Chairman: Very good. Thank you, Mr. Clermont. I view that as a question. Mr. Read, would you care to respond?

Mr. C. L. Read (Inspector General of Banks): Mr. Chairman, Bill C-1001, which replaces Bill S-30, was carefully considered at the proposal stage by officials not only in my

[Translation]

Oui, monsieur Kaplan.

M. Kaplan (secrétaire parlementaire du ministre des Finances): Monsieur Read, l'inspecteur général des banques est là, et je ferai observer, en réponse aux commentaires de M. Clermont . . .

M. Clermont: Ça va. Ça va.

M. Kaplan: . . . que ces amendements ont été étudiés par le ministre et que le gouvernement en est tout à fait satisfait.

M. Clermont: Encore une fois, monsieur le président, je m'excuse si j'ai semblé reconnaître M. Humphrys, mais comme nous avons l'inspecteur général des banques, je voudrais bien entendre ses commentaires sur le Bill C-1001 et les amendements proposés qui nous ont été distribués il y a quelques minutes.

Le président: D'accord. Le président, de l'assentiment du Comité, invite l'inspecteur général des banques, M. Reid, à s'avancer à la table, et je n'ai aucune objection à ce qu'après la déclaration d'ouverture de M. Land, on lui pose quelques questions directement. Merci beaucoup. Monsieur Land.

M. J. S. Land (vice-président du conseil, IAC Limitée, Toronto): Monsieur le président, honorables députés, au cours des 20 mois qui se sont écoulés depuis que notre bill original fut introduit, nous sommes plus convaincus que jamais de l'orientation qu'IAC Limitée veut adopter dans le meilleur intérêt de ses clients partout au Canada, de son personnel d'environ 3,000 personnes et de l'économie canadienne en général.

Pendant ces 52 années d'existence, IAC Limitée s'est acquise la réputation d'une institution financière solide et digne de confiance. Elle a connu du succès, comme le prouve son actif qui la met au 11^e rang parmi les compagnies financières canadiennes, hormis les compagnies d'assurance. Sur la base de son avoir propre, si IAC était une banque, elle serait la sixième au Canada. Toutefois, l'économie canadienne a progressé, les marchés financiers ont changé au cours d'une période de 50 ans et la compagnie se trouve désavantagée sur le plan concurrentiel face à d'autres institutions financières, dont beaucoup sont d'origine étrangère et appartiennent à des étrangers. Merci.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Land. Monsieur Clermont, vous avez une question pour M. Read.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, I would like to ask that the Inspector General of Banks comments Bill C-1001 and the proposed amendments to the bill so I would like to have his comments and opinions, first on the bill as such, and on the proposed amendments that we received a few minutes ago.

Le président: Très bien. Merci, monsieur Clermont. Je considère cela comme une question. Monsieur Read, voudriez-vous répondre?

M. C. L. Read (inspecteur général des banques): Monsieur le président, le bill C-1001, remplaçant le bill S-30, a été attentivement étudié lors de sa présentation, non seulement par

[Texte]

office but officials of the Department of Finance, officials of the Bank of Canada and by the Minister, and has the full support of both officials and the Minister.

The proposals that are before the Committee today apply primarily to the minor exceptions that were made applicable to the bank in respect of the Bank Act, primarily because the IAC will be the full owner of the proposed bank and some of the requirements of the Bank Act are not contemplated to be applicable in that circumstance, and some of these amendments were related to that particular situation. But the deletion of them, as is being proposed in these amendments, does not detract from the objectives and purposes of the Act.

M. Clermont: Monsieur le président, monsieur l'inspecteur général des banques, la première législation qui a été référée et acceptée par ce Comité, est retournée à la Chambre. Vous savez que dans le premier bill, il y avait plusieurs exemptions à la Loi sur les banques... Est-ce que ces exemptions existent encore, ou les amendements qui ont été proposés en éliminent-ils un certain nombre?

Mr. C. L. Read: These proposed amendments would eliminate some of the exemptions in respect of the bank. Such provisions as were in the original bill that require a bank to have public notice for subscribers' meeting, and later on public notice of shareholders' meetings, and notice of opening of stock books and so on, are being deleted in the proposals before us. That kind of exception is being deleted.

M. Clermont: Monsieur le président, monsieur l'inspecteur général des banques, combien d'articles invoquent des exemptions à la loi actuelle dans le Bill C-1001?

Mr. C. L. Read: Mr. Chairman, I have not counted them but I think, in the clause that deals with the new bank itself, there are, I would guess, without checking the bill, perhaps seven exceptions in the original bill.

M. Clermont: Et vous allez nous les identifier lorsque nous passerons à l'étude article par article... Merci, monsieur.

Le président: Thank you very much, monsieur Clermont.
Monsieur Lambert.

M. Lambert: Merci bien, monsieur le président.

Je voudrais tout d'abord faire une petite remarque un petit peu maligne: Lorsqu'il est question de finances, les deux vieux partis, libéral et conservateur, se ressemblent énormément! Parce qu'au Comité, actuellement, il n'y a pas un seul représentant de l'opposition officielle. Cela veut dire, qu'automatiquement, on parle le même langage lorsqu'il s'agit de respecter la dictature financière au Canada!

M. Clermont: Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

Avec toute l'estime que je peux avoir pour M. Lambert, qui a la parole présentement, je crois qu'on doit en informer le Comité: Lorsque j'ai quitté la Chambre vers 16 h 20, monsieur le président, le chef du parti conservateur parlait dans le cadre du débat que nous avons depuis jeudi.

Il a été question de tenir cette séance à 15 h 30; c'est un membre de l'opposition officielle qui a suggéré que cette

[Traduction]

les fonctionnaires de mon bureau mais également par les fonctionnaires du ministère des Finances, les fonctionnaires de la Banque du Canada, ainsi que par le ministre, et il a l'appui sans réserve du ministre et des fonctionnaires.

Les propositions soumises au Comité aujourd'hui sont surtout des exemptions mineures à la Loi sur les banques, surtout en raison du fait qu'IAC sera le propriétaire en titre de la Banque proposée et de ce fait, certaines exigences de la Loi sur les banques ne s'appliquent pas dans cette circonstance, dont les amendements proposés s'appliquent à cette situation particulière. Toutefois, leur retrait, comme le proposent les amendements, ne vont pas à l'encontre de l'objectif et du but de la Loi.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, Mr. Inspector General of Banks, the first bill referred to the Committee and accepted by the Committee was reported to the House. You know that in the first bill, there were several exemptions in respect of the Bank Act... Do we still have these exemptions or do the proposed amendments eliminate some of them?

M. C. L. Read: Les amendements proposés élimineraient certaines exemptions pour ce qui est de la banque. Les dispositions du bill original demandant que la banque annonce publiquement les réunions des membres ainsi que les assemblées des actionnaires, et avis de l'ouverture des livres, ainsi de suite, sont retranchées dans les propositions que nous avons. Ces exemptions sont retirées.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, Mr. Inspector General of Banks, how many articles in Bill C-1001 ask for exemptions from the act?

M. C. L. Read: Monsieur le président, je ne les ai pas comptés, mais je dirais que dans l'article portant sur la nouvelle banque elle-même, il y a, sans vérifier dans le bill, peut-être 7 exceptions au bill original.

Mr. Clermont: And you will identify them as we proceed with the clause by clause consideration... Thank you, sir.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Clermont.
Mr. Lambert.

Mr. Lambert: Thank you, Mr. Chairman.

I will start with a tongue-in-cheek that is remark: when we talk about finance the two old parties, Liberal and Conservative, are almost identical! Because, presently there is not one single representative of the official Opposition. This means that automatically, we speak the same language when it is a question of respecting the financial dictatorship in Canada!

Mr. Clermont: Mr. Chairman, on a point of order.

With all due respect for Mr. Lambert who has the floor, I think that the Committee must be informed that when I left the House around 4.20 p.m., the Leader of the Conservative party had the floor on a debate that has been going on since Thursday.

This meeting was to be held at 3.30 p.m.; it is a member of the official Opposition that suggested this meeting be held

[Text]

réunion se tienne plus tard, peut-être à 16 h 30. Il a invoqué pour cela le fait que le chef de l'opposition officielle devait prendre la parole en chambre. C'est sans doute l'une des raisons pour lesquelles l'Opposition officielle n'est pas représentée ici, présentement. Ce n'est pas pour la raison que M. Lambert a mentionnée.

• 1650

M. Lambert: Monsieur le président, tout en respectant les opinions émises par mon collègue, il est à mon avis étrange qu'on trouve toujours les mêmes raisons pour justifier de telles situations. De toute façon, nous n'en ferons pas un sujet de chicane au sein de ce Comité. Chacun peut avoir ses opinions personnelles sur cette question. Elles peuvent être toutes aussi valables les unes que les autres.

Pour revenir au projet de loi, je voudrais savoir ce qui a incité la compagnie IAC Limitée à accepter un amendement à l'article 7 supprimant les lignes 15 à 37, à la page 3 qui semblaient être d'une très grande importance lorsque nous avons discuté du Bill S-30 qui est remplacé actuellement par le Bill C-1001. Je me souviens qu'à cette époque, nous avons soulevé beaucoup de points en opposition avec cette disposition de l'article 7 et je me rends compte qu'aujourd'hui, on s'est rendu à la demande du Comité. Est-ce que le président ou encore l'inspecteur des banques pourrait dire au Comité quelles sont les raisons majeures pour lesquelles... on a modifié depuis son impression, le Bill C-1001, dont la première lecture a eu lieu le 1^{er} novembre 1976 et qui est devant ce Comité aujourd'hui? Le projet de loi est sensiblement modifié par un amendement qui est très valable. Quelles sont les raisons qui ont motivé cet amendement?

The Chairman: Mr. Land.

Mr. Land: That was accepted as an amendment for the reason that while it would have been desirable in our view to have maintained a certain number of the directors who were already directors of other deposit-taking institutions to help us in the transitional period, it was not considered so essential that we could not concede to the amendment, since that was the view of quite a number of people on the Committee, as you recall.

M. Lambert: Oui. Alors, dans les circonstances, la direction ou l'administration future de la compagnie, de la Banque Continentale du Canada ne voit pas d'inconvénient à ce que des administrateurs actuels de IAC Limitée ne fassent pas partie du conseil d'administration de la nouvelle institution connue sous le nom de Banque Continentale du Canada?

Mr. Land: If I interpret the question correctly, Mr. Chairman, I should point out that we have now only two directors who are currently directors of other deposit-taking institutions. All of the others have since been changed, and we feel that we can handle this without too much difficulty during the period when we are moving over into the banking.

Did I answer your question adequately, Mr. Lambert?

M. Lambert: Oui. Mais pour préciser davantage, monsieur le président, si vous me le permettez, il s'est écoulé tout de même au-delà d'un an depuis notre dernière rencontre et à ce

[Translation]

later, maybe at 4.30 p.m. The reason he gave was that the Leader of the Official Opposition was to make a speech in the House. It is perhaps one of the reasons why the official Opposition is not represented here, at this moment. It is not for the reason Mr. Lambert has mentioned.

Mr. Lambert: Mr. Chairman, while I respect the opinion of my colleague, it is a bit strange that we are always given the same reason to justify such situations. Anyway, we will not let it be the subject of disputes among this Committee. Everyone can have his personal opinion on this question, and each can be as valid as the other.

To come back to the bill, I would like to know why IAC has accepted an amendment to Clause 7 striking out lines 14 to 34 on page 3, which seem to have a great importance when we discuss Bill S-30 which is now replaced by Bill C-1001. I remember at the time, we had brought up lots of points against this position of Clause 7 and I realize today that you have met the Committee's wish. Can the Chairman or the Inspector of the Banks tell the Committee what are the main reasons why Bill C-1001 was modified since its printing, and which had first reading on November 1, 1976, and is today before the Committee. The bill is modified significantly by a very valid amendment. What are the reasons that motivated that amendment?

Le président: Monsieur Land.

M. Land: L'amendement a été accepté parce que, quoiqu'il aurait été souhaitable selon nous de conserver un certain nombre de directeurs qui sont déjà directeurs d'autres institutions de dépôts afin de nous aider pendant la période de transition, on a pensé que ce n'était pas essentiel au point de ne pas accepter l'amendement, puisque c'était l'opinion de beaucoup de membres du comité, comme vous vous en souviendrez.

Mr. Lambert: Yes. So, under the circumstances, the direct administration of the future company, the Continental Bank of Canada, does not see anything wrong with the proposition that present directors of IAC Limited will not be on the Board of Administration of the new institution known under the name of Continental Bank of Canada?

M. Land: Si j'ai bien compris la question, monsieur le président, je voudrais souligner que présentement nous n'avons que deux administrateurs qui sont aussi membres du conseil d'administration d'autres institutions de dépôts. Depuis lors, tous les autres ont changé, et nous croyons pouvoir nous en tirer sans trop de difficulté pendant la période de transition.

Ai-je bien répondu à votre question, monsieur Lambert?

Mr. Lambert: Yes. But to be more precise, Mr. Chairman, if I may, more than a year has passed since our last meeting and at that time IAC had affiliates or other finance companies

[Texte]

moment-là, IAC Limitée avait des sous-agences ou d'autres compagnies de finance qui étaient dépendantes d'elle. Est-ce qu'actuellement, il y a des compagnies de finance autres que Niagara Finance, par exemple, qui sont dépendantes de IAC Limitée et qui, en vertu des dispositions du Bill C-1001, seront converties en une banque à charte et qui seront automatiquement effacées?

Mr. Land: Under the terms of the act, Mr. Chairman, if and once the bank is incorporated and is active in business, all those types of business which are eligible to be done in a chartered bank and which are currently done in Niagara Finance, now will be done in the bank. The bank will do it. Niagara Finance's business is almost entirely small- and medium-size loans and, of course, these loans will go through the bank. Niagara will continue to operate to the extent that it will not increase its assets, and, over a period of time, obviously, there will be an eventual running down of these assets in all likelihood.

It is necessary that some operation be maintained because of certain covenants and trust deeds supporting borrowings of the company, but what the bill really says is that once the bank is, in fact, operative, all business that a bank can legally do will be done in the bank and not in Niagara or IAC or any of the other companies.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Lambert. Are there any other questioners?

At present, just for those members who came in late and for very understandable reasons, I have called the preamble of Bill C-1001. We are now there. We can carry the preamble or we can defer it and move on to other clauses. As you know, there are a number of amendments and you may wish to proceed now or you may want to question. It is entirely up to you.

Mr. Stevens: Mr. Chairman, I would suggest that we defer the preamble. Let us go on to the other clauses and the amendments thereto. Perhaps if there are any general questions later, we could raise them again then.

The Chairman: Yes, that is quite acceptable, if that is agreeable to Committee members.

Preamble stands.

Clause 1 agreed to.

On Clause 2—*Provisional directors*

The Chairman: There is an amendment to Clause 2 which has already been distributed. Are there any members who do not have copies? This amendment will be moved, I presume, by Mr. Reid. So, Mr. Reid on Clause 2.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): I move that Bill C-1001, an act to incorporate Continental Bank of Canada, be amended in Clause 2 by striking out at line 29 at page 1 and substituting the following thereafter:

than one hundred common shares of the capital stock

The Chairman: Thank you. Moved by Mr. Reid. The motion to amend is now before us.

Amendment agreed to.

[Traduction]

belonging to IAC other than Niagara Finance, for example, are there any other financial institutions controlled by IAC Limited and that, according to the terms of Bill C-1001 will be converted into a chartered bank and will automatically disappear?

M. Land: Aux termes de la loi, monsieur le président, si lorsque la banque sera constituée en corporation et sera en affaires, tous les genres d'affaires pourront être faits par une banque à charte et ceux qui sont actuellement faits par Niagara Finance, seront faits par la banque. La banque le fera. Niagara Finance ne fait presque uniquement que des petits et moyens prêts, et bien sûr ces prêts seront faits par la banque. Niagara va continuer de fonctionner dans ce sens qu'elle ne va pas augmenter son actif, et, sur une certaine période de temps, il y aura bien sûr une diminution des actifs.

Il est nécessaire à cause de certaines obligations d'emprunts de la compagnie de continuer d'opérer, mais comme il est dit dans le bill qu'une fois que la banque existera, tout ce qu'une banque peut faire sera fait par la banque et non par Niagara ou IAC ou toute autre compagnie.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Lambert. Y a-t-il d'autres questions?

Pour les membres qui sont en retard et ce pour des raisons très compréhensibles, j'ai mis en délibération le préambule du Bill C-1001. Nous en sommes là. Nous pouvons adopter le préambule ou le reporter et passer à d'autres articles. Comme vous le savez, il y a assez bien d'amendements et vous voudrez peut-être le faire maintenant ou passer aux questions. C'est à vous de décider.

M. Stevens: Monsieur le président, je propose que l'on reporte le préambule. Passons aux articles et aux amendements proposés. Peut-être par après, s'il y a des questions d'ordre général, nous pourrions les poser à ce moment-là.

Le président: Oui, c'est acceptable si les membres du Comité sont d'accord.

Le préambule est réservé.

Article 1 adopté.

Article 2—Administrateurs provisoires.

Le président: Il y a un amendement à l'article 2 qui a déjà été distribué. Y a-t-il des membres qui n'ont pas de copie? Je présume que l'amendement sera proposé par M. Reid. Donc, M. Reid pour l'article 2.

M. Reid (Kenora-Rainy River): Je propose qu'on modifie le paragraphe 2 du Bill C-1001, Loi constituant en corporation la Banque Continentale du Canada, en remplaçant la ligne 29 de la page 1 par ce qui suit:

«... au moins 500 actions ordinaires du capital social...»

Le président: Merci. Proposé par M. Reid. La motion d'amendement a été proposée.

L'amendement est adopté.

[Text]

The Chairman: Yes, Mr. Clermont.

M. Clermont: Je demanderais à M. Read, l'inspecteur général des banques, de nous signaler, en temps opportun, tout article qui demande une exemption dans le cadre de la Loi sur les banques actuelles.

Une voix: Moi, j'appuie la motion.

The Chairman: There is a bit of a procedural problem here in that someone will have to draw that to my attention. Otherwise we could go by a particular section . . .

Mr. Clermont: I am not asking you that, sir; I am asking this of Mr. Read, Inspector General of Banks.

The Chairman: Yes, and I am drawing to the Committee's attention and Mr. Read's attention that it is his responsibility, if he wishes to respond to that at the appropriate clause, to draw it to the attention of the Chair so that you can make that comment. Mr. Read, agreed? Mr. Lambert.

M. Lambert: Vous lui laissez tout simplement la liberté de le faire ou non. Je crois que M. Clermont voudrait qu'il soit obligé de le faire. Il y a une grande différence entre vouloir le faire et devoir le faire.

The Chairman: It means that a question has been asked which I take for granted Mr. Read is prepared to respond to, and I am simply drawing to the attention of Mr. Read that at the time, if he would draw that to the attention of the Chair, I will provide him an opportunity to so respond. Agreed?

M. Clermont: Monsieur le président, je regrette, monsieur John Reid, mais même si vous êtes le parrain de ce projet de loi, les membres du Comité sont libres de poser les questions qu'ils veulent. Monsieur le président, j'insiste pour que l'inspecteur général des banques attire notre attention lorsqu'un article de ce Bill ne respecte pas la Loi sur les banques. Okay, that is all right.

• 1700

The Chairman: Mr. Clermont, wherein lies the difficulty? I have already asked Mr. Read, the Inspector of Banks, to do precisely that. There is no disagreement between the Chair and the honourable member.

Mr. Clermont: Okay.

The Chairman: I have agreed, and I presume Mr. Read has agreed—and I mean Mr. Read who is the Inspector General of Banks, not Mr. Reid who is the member of Parliament and who is the sponsor of the bill.

If we may now proceed.

Clause 2 as amended agreed to.

Clauses 3 to 6 inclusive agreed to.

On Clause 7—*Exceptions to Bank Act*. Mr. Reid.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): The amendment, Mr. Chairman, reads as follows: that Bill C-1001, an Act to incorporate Continental Bank of Canada, be amended in Clause 7 by striking out lines 14 to 34 at page 3.

[Translation]

Le président: Oui, monsieur Clermont.

Mr. Clermont: I would ask Mr. Reid, the Inspector General of Banks, to let us know in good time of any clause seeking an exemption from the Bank Act.

An hon. Member: I second the motion.

Le président: Il y a un petit problème de procédure, c'est que quelqu'un devra m'en faire part. Autrement nous pourrions passer outre un article . . .

M. Clermont: Je ne demande pas cela à vous, monsieur, je le demande à M. Read, l'inspecteur général des banques.

Le président: Oui, et j'attire l'attention du Comité et de M. Reid là-dessus: c'est sa responsabilité, s'il le désire, de répondre aux articles concernés, et d'y attirer l'attention du président afin que vous puissiez commenter. D'accord, monsieur Read? Monsieur Lambert.

Mr. Lambert: You give him the choice to do it or not to do it. I think Mr. Clermont would like to oblige him to do it. There is a great difference between wanting to do it and being obliged to do it.

Le président: Cela signifie qu'une question a été posée et je prends pour acquis que M. Read est disposé à répondre, et je le signalais tout simplement à l'attention de M. Read que s'il voudrait y attirer l'attention du président, je lui donnerais l'occasion de répondre. D'accord?

Mr. Clermont: Mr. Chairman, I am sorry, Mr. John Reid, even if you are the sponsor of this bill, the other members of this Committee are free to ask questions if they want to. Mr. Chairman, I insist that the Inspector General of Banks should bring to our attention any article of the bill that is exempt from the Bank Act. Très bien.

Le président: Monsieur Clermont, je ne vois pas où est le problème. J'ai demandé à M. Read, l'inspecteur des banques, de procéder de la sorte. Le président et l'honorable député sont d'accord là-dessus.

M. Clermont: Très bien.

Le président: J'ai signifié mon accord et je suppose que M. Read est d'accord également, et je veux dire ici M. Read, l'inspecteur général des banques, et non de M. Reid, le député qui parraine le projet de loi.

Nous continuons.

L'article 2 modifié est adopté.

Les articles 3 à 6 sont adoptés.

Article 7—*Exceptions à la Loi sur les banques*.

M. Reid (Kenora-Rainy River): L'amendement monsieur le président, se lit comme suit: Qu'on modifie le paragraphe 7 du Bill C-1001, Loi constituant en corporation la Banque continentale du Canada, en retranchant les lignes 15 à 37 à la page 3.

[Texte]

The effect of this amendment is to delete the provision allowing the Bank until it commences business to have interlocking directors with other deposit-taking institutions. That was the question asked by Mr. Lambert.

Amendment agreed to.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): I have another amendment to the same clause, Mr. Chairman: I move that Bill C-1001, an Act to incorporate Continental Bank of Canada be amended in Clause 7 by striking out line 9 of page 4 and substituting the following therefor:

another, not less than one hundred common shares.

The effect of this amendment is to reduce the number of IAC Limited shares required to be owned by a director of the bank from 500 to 100.

Amendment agreed to.

Clause 7 as amended agreed to.

Mr. C. L. Read: Mr. Chairman, I think it is in connection with Clause 7 that the question was posed to me a few minutes ago as to what amendments there are affecting the exceptions to the Bank Act; these three amendments that have just been proposed delete previous exceptions to the Bank Act.

The Chairman: Thank you very much.

On Clause 8—*Bank as wholly-owned subsidiary*

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): I have another amendment, Mr. Chairman; I move that Bill C-1001, an Act to incorporate Continental Bank of Canada, be amended in Clause 8 by striking out lines 40 to 44 at page 4 and lines 1 to 9 at page 5 and substituting the following therefor:

(a) all of the voting shares in the capital stock of the Bank from time to time outstanding shall be held in the name or right of and for the use or benefit of IAC Limited.

The Chairman: Thank you very much. A motion to Clause 8 by Mr. Reid. I shall dispense with the reading of it. Shall that amendment carry?

Mr. Stevens: Mr. Chairman, I was wondering whether we could have an explanation as to why this change was made from the original wording which, as I understand it, gave the Minister of Finance the right to approve of a transfer of the stock to somebody else, whereas now that right seems to be removed?

The Chairman: Mr. Land. Mr. Melloy.

Mr. S. F. Melloy (Executive Vice-President, IAC Limited, Toronto): Apparently, Mr. Chairman, under this amendment there is now a complete restriction on IAC. They cannot sell the voting shares of the Bank at all. Before it was amended, we could have sold the voting shares if the Minister of Finance agreed. Now we cannot sell them at all. It is a further restriction on IAC.

Mr. Stevens: I understand that, Mr. Chairman, but the thrust of my question was, why? Who has asked that you be

[Traduction]

Cet amendement abrogerait la disposition qui permet à la Banque jusqu'au commencement de ses opérations bancaires, d'avoir des administrateurs faisant également partie de conseils d'administration d'autres sociétés qui acceptent des dépôts. Cela répond à la question de M. Lambert.

L'amendement est adopté.

M. Reid (Kenora-Rainy River): Je voudrais présenter un autre amendement au même article, monsieur le président: Qu'on modifie le paragraphe 7 du Bill C-1001, Loi constituant en corporation la Banque continentale du Canada, en remplaçant la ligne 13 à la page 4 pr ce qui suit:

... au moins 100 actions ordinaires du capital social ...

Cet amendement réduirait de 500 à 100 le nombre d'actions d'IAC Limitée que doit posséder un administrateur de la Banque.

L'amendement est adopté.

L'article 7 modifié est adopté.

M. C. L. Reid: Monsieur le président, je crois que c'est au sujet de cet article 7 que l'on m'a posé une question il y a quelques instants. Le député voulait savoir quels amendements viseraient les exceptions à la Loi sur les banques. Les trois amendements qui viennent d'être proposés suppriment certaines exceptions à la Loi sur les banques.

Le président: Je vous remercie.

Passons à l'article 8—*Banque filiale en propriété exclusive*

M. Reid (Kenora-Rainy River): Je désire proposer un autre amendement monsieur le président: Qu'on modifie le paragraphe 8 du Bill C-1001, Loi constituant en corporation la Banque continentale du Canada en retranchant les lignes 43 à 47 à la page 4 et les lignes 1 à 9 à la page 5 et en les remplaçant par ce qui suit:

(a) toutes les actions du capital social de la banque comportant le droit de vente, en circulation, seront détenues soit au nom, soit du chef, soit pour l'usage ou au profit d'IAC Limitée.

Le président: Merci bien. M. Reid vient de proposer un amendement à l'article 8. Me dispensez-vous de lire cet amendement? L'amendement est-il adopté?

M. Stevens: Monsieur le président, pourrions-nous savoir pourquoi on a décidé de modifier le libellé original qui, si je comprends bien, donnait au ministre des Finances le droit d'approuver un transfert d'actions, ce qui est impossible aux termes de l'amendement soumis.

Le président: Monsieur Land. Monsieur Melloy.

M. S. F. Melloy (vice-président exécutif, IAC Limitée, Toronto): Apparemment, monsieur le président, cet amendement restreint complètement IAC. Cette compagnie ne peut vendre les actions de la banque comportant le droit de vote. Avant l'amendement nous aurions pu vendre de telles actions si le ministre des Finances avait donné son approbation. Il s'agit d'une autre restriction imposée à l'IAC.

M. Stevens: Je comprends et je vous ai précisément demandé qu'elle était la raison de cette modification. Qui a

[Text]

restricted in that way? Is it your suggestion, on reflection, that you want to be restricted? Or has somebody else insisted that that restriction be placed in the charter?

• 1705

The Chairman: Who cares to comment? I think maybe Mr. Reid, M.P. ought to respond, or whoever wants to.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): I will respond to that, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Reid.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): That was one of the suggested amendments that was made when the bill took its first trip through this Committee and into the House, and it was thought, in discussions, that the restriction would cut down on the freedom of IAC, but it was a relatively small matter and the company was prepared to agree to the restriction.

The Chairman: Does that satisfy you, Mr. Stevens?

Mr. Stevens: Not really.

The Chairman: I did not think it would.

Mr. Stevens: Who made the suggestion in the first place? I cannot understand why that type of restriction should be placed on IAC. If there is a good reason for it, I would be most interested to hear what the reason is.

The Chairman: Mr. Melloy, take another shot at it.

Mr. Melloy: It was never the intention of IAC to dispose of the voting shares of the bank; the intention was to convert IAC into a bank. So when it was proposed that the clause be deleted, we decided that we would restrict the sale of the voting shares, but really it was never the company's intention to sell them.

The Chairman: I thought the question really was: who proposed this approach as opposed to the original one. That is the question that is not being answered.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): Oh, well, that is an easy question to answer.

The Chairman: Well that is what he was looking for, I think.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): The person who originally proposed the motion was the honourable member for Waterloo-Cambridge.

The Chairman: All right, I think you now have your answer, Mr. Stevens. Do you have any further questions? Mr. Saltzman, I presume.

Mr. Stevens: Only no comment when I know from whence the suggestion came. Mr. Chairman, if I could ask IAC this: what will be the net effect if you wind up IAC? Would the shareholders of IAC then automatically become shareholders of the Continental Bank?

Mr. Melloy: Yes, sir. When the bank and IAC amalgamate, the shareholders of IAC automatically become shareholders of the bank.

[Translation]

demandé que vos activités soient restreintes de cette façon? Avez-vous pensé que cela serait avantageux pour vous ou quelqu'un d'autres a-t-il insisté pour que l'on vous impose ces restrictions?

Le président: Qui voudrait répondre? Peut-être devrions-nous demander à M. Reid?

M. Reid (Kenora-Rainy River): Je vais me charger de répondre, monsieur le président.

Le président: Monsieur Reid.

M. Reid: C'était un des amendements que l'on avait proposés lorsque le comité a pour la première fois soumis ce bill à la Chambre et on avait pensé, lors des discussions, que cette restriction restreindrait en effet la liberté de l'IAC, mais qu'il ne s'agissait là d'une restriction assez peu importante et que la compagnie était disposée à l'accepter.

Le président: Êtes-vous satisfait, monsieur Stevens?

M. Stevens: Pas tout à fait.

Le président: C'est bien ce que je pensais.

M. Stevens: A l'origine qui a fait la suggestion? Je ne comprends pas comment ce genre de restrictions devrait être imposé à l'IAC. S'il existe une bonne raison qui justifie cela, je voudrais bien savoir laquelle.

Le président: Monsieur Melloy, vous pourriez essayer peut-être?

M. Melloy: L'IAC n'a jamais eu l'intention de se débarrasser des actions comportant droit de vote de la banque, son intention était de convertir l'IAC en une banque. Ainsi donc, lorsque l'on a proposé que l'article soit supprimé, nous avons décidé de restreindre la vente des actions comportant droit de vote, mais nous n'avons jamais eu l'intention de les vendre.

Le président: Je pensais que la question qu'on vous a posée était la suivante: Qui a proposé le nouveau libellé plutôt que l'ancien? On ne répond pas à cette question.

M. Reid: Il s'agit-là d'une question à laquelle il est facile de répondre.

Le président: Je crois que c'est cela que le député cherche à savoir.

M. Reid: Le parrain de cette motion, c'était l'honorable député de Waterloo-Cambridge.

Le président: Très bien, je crois monsieur Stevens, qu'on a répondu à votre question. En avez-vous d'autres? Monsieur Saltzman.

M. Stevens: Je ne veux faire aucun commentaire maintenant que je sais de qui provient la suggestion. Monsieur le président, j'aimerais poser à l'IAC la question suivante: Quel sera le résultat net si vous liquidez l'IAC? Les actionnaires de cette compagnie deviendront-ils automatiquement des actionnaires de la Banque continentale?

M. Melloy: Oui, monsieur. Lorsque la Banque et l'IAC seront fusionnées, les actionnaires de l'IAC deviendront automatiquement des actionnaires de la banque.

[Texte]

Mr. Stevens: And when would be the soonest that you would anticipate that to happen?

The Chairman: Mr. Land.

Mr. Land: Not beyond 10 years and the soonest would be 7 or 8 years perhaps. Actually it depends entirely on the disposition of certain outstanding indebtedness we have, some of which is callable at a penalty and some of which is not callable and it might be necessary to negotiate with some of these people to hasten the process.

Mr. Stevens: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you. Shall the amendment of Mr. Reid to Clause 8, lines 40 to 44 carry?

Amendment agreed to.

The Chairman: Mr. Reid.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): I have a second amendment to Clause 8: That Bill C-1001, An Act to Incorporate the Continental Bank of Canada be amended in Clause 8 by striking out lines 10 to 19 at page 5 and substituting the following therefor:

“(b) IAC Limited shall cause a majority of the persons who are directors of the Bank at any time to be persons who are also directors of IAC Limited”

The Chairman: The Committee has heard the amending motion put forward.

The motion has been put by the Chair in respect to the second amendment to Clause 8, lines 10 to 19. Mr. Lambert.

Mr. Lambert (Edmonton-Ouest): L'amendement qui est proposé nous reporte à une discussion qui a été assez animée lors de l'étude du Bill S-30. Alors, selon l'amendement, la majorité des administrateurs de la Banque doit aussi être des administrateurs d'IAC Limitée. Quelles sont les raisons majeures qui ont poussé IAC Limitée, je pose la question au parrain du projet de loi, à apporter cet amendement qui, en somme, est une réponse en ce sens que nous l'avions justement proposé à l'occasion de l'étude en comité du Bill S-30. A ce moment-là, l'amendement ne semblait pas acceptable. Est-ce qu'il y a eu quelque chose qui s'est passé entre-temps, qui permet d'apporter cet amendement de bon gré, et puis qui nous permettrait aussi d'adopter l'article 8, de bon gré, d'un autre côté? Quelles sont les raisons qui vous ont poussés à cela?

• 1710

The Chairman: Mr. John Reid.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): For two reasons, Mr. Chairman. First of all, the passage of time is an important factor, and secondly is the fact that there are other changes proposed that had to do with the qualifications for directors on this board. At one time there was some discussion in the Committee as to the question of the people who were making up the Boards of Directors—some of them belong to other deposit-taking institutions—and once the decision was taken to resolve that, then there was no difficulty in dealing with this problem either.

[Traduction]

M. Stevens: Quelle serait la date la plus rapprochée à laquelle cela pourrait se produire?

Le président: Monsieur Land.

M. Land: Au plus tard dans 10 ans, mais pas avant 7 ou 8 ans. En fait, cela dépend entièrement de l'acquittement de certaines dettes en souffrance dont certaines doivent être remboursées à vue avec pénalisation dont certaines autres ne sont pas remboursables sur demande; peut-être faudra-t-il négocier afin d'accélérer le processus.

M. Stevens: merci, monsieur le président.

Le président: Merci. L'amendement de M. Reid à l'article 8, lignes 43 à 47 est-il adopté?

L'amendement est adopté.

Le président: Monsieur Reid.

M. Reid (Kenora-Rainy River): J'ai un deuxième amendement à l'article 8: Qu'on modifie l'article 8 du Bill C-1001, loi constituant en corporation la Banque continentale du Canada, en retranchant les lignes 10 à 19 à la page 5 et en les remplaçant par ce qui suit:

«(b) IAC Limitée doit faire en sorte lors d'élections au poste d'administrateurs de la banque, que la majorité des administrateurs de la banque soient aussi des administrateurs d'IAC Limitée.»

Le président: Le comité a entendu l'amendement proposé.

La motion mise aux voix par le président porte sur le second amendement à l'article 8, lignes 10 à 19. Monsieur Lambert.

Mr. Lambert (Edmonton West): The proposed amendment brings us back to our heated discussion during consideration of Bill S-30. According to the amendment, the majority of the bank directors must also be directors of IAC Limited. I am now asking the question from the sponsor of the bill. What are the major reason why he proposed this amendment which corresponds exactly to the one we suggested during consideration in Committee of Bill S-30? At that time, it seemed that the amendment was not acceptable. Did something happen in the meantime which made it possible for this amendment to be moved and for us to agree with it willingly? Also, we would agree just as willingly with clause 8. What brought you to this?

Le président: Monsieur John Reid.

M. Reid (Kenora-Rainy River): Deux raisons ont poussé à cela, monsieur le président. Tout d'abord, le temps est un facteur important et deuxièmement on a proposé certains changements en ce qui concerne les qualités requises chez les administrateurs. A un certain moment on avait discuté au Comité au sujet des personnes qui formaient le Conseil d'administration de la compagnie et dont certains appartiennent à d'autres institutions de dépôts. Quand on a décidé d'aborder cette question, on n'a pas eu de difficulté pour résoudre ce problème non plus.

[Text]

The Chairman: Shall the amendment to Clause 8 lines 10 to 19 carry?

Amendment agreed to.

Clause 8 as amended agreed to.

On Clause 9—*Restrictions on lending*

The Chairman: Mr. Reid.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): I move that Bill C-1001, An Act to incorporate Continental Bank of Canada, be amended in Clause 9 by striking out lines 21 to 23 at page 5 and substituting the following therefor:

Limited and no loan by the Bank to any corporation that is a subsidiary of IAC Limited but is not a subsidiary of the Bank shall be made, or permitted to remain outstanding, at a time when such corporation is carrying on any business, or owns any assets, that could not be carried on or owned by a chartered bank in compliance with the Bank Act, except as contemplated by Section 18.

The explanatory note for that, Mr. Chairman, is that for the present section which would prohibit any loan by the bank to IAC Limited or its present subsidiaries, this amendment would substitute a provision permitting loans to those subsidiaries that carry on businesses which would be permissible for the bank to make loans to.

The Chairman: Thank you very much. It is moved by Mr. Reid that Clause 9 be amended in lines 21 to 23 as read. Shall that amendment carry?

Amendment agreed to.

The Chairman: Mr. Stevens, then Mr. Lambert.

Mr. Stevens: Mr. Chairman, I was wondering if officials of IAC could indicate what they have in mind as a result of this amendment. What subsidiaries might they be making loans to that carry on business which would be permissible for the Bank?

The Chairman: Mr. Melloy.

Mr. Melloy: Mr. Chairman, we have two subsidiaries that are borrowing in the financial markets in addition to the parent company. The two subsidiaries are Niagara Finance Company Limited and Niagara Realty of Canada Limited. In making this amendment, it would make it possible for the Bank to lend to both these subsidiaries if loans were necessary in order to maintain their debt covenants as they exist. In other words, if we had to buy assets from the bank for these companies, then the bank could lend the money to do it. It would eliminate the possibility that we would have four borrowing entities in the market; that being the bank, IAC, Niagara Finance and Niagara Realty of Canada Limited. We would like to eliminate that possibility. The bank cannot lend money to IAC, and if IAC needed money it would have to go into the market to borrow it.

The Chairman: Mr. Stevens.

Mr. Stevens: Through you, Mr. Chairman, when you refer to Niagara Realty, could you describe that for us? Is it actually a mortgage lending company?

Mr. Melloy: It is a mortgage company.

[Translation]

Le président: L'amendement proposé à l'article 8, lignes 10 à 19 est-il adopté?

L'amendement est adopté.

L'article 8 modifié est adopté.

Article 9—*Limitations sur les prêts*

Le président: Monsieur Reid.

M. Reid (Kenora-Rainy River): Je propose qu'on modifie le paragraphe 9 du Bill C-1001, Loi constituant en corporation la Banque continentale du Canada, en retranchant les lignes 21 à 23 à la page 5 et en les remplaçant par ce qui suit:

«Gent à IAC Limitée ou a une corporation qui est une filiale d'IAC Limitée, mais qui n'est pas une filiale de la Banque, ni permettre qu'un tel prêt demeure en cours, si cette corporation transige des affaires ou est propriétaire d'actifs qui ne peuvent être transignés ou détenus par une banque à charte conformément à la Loi sur les banques, sauf tel que prévu à l'article 18.»

L'explication de ces amendements est la suivante: L'article actuel du projet de loi interdit à la banque de faire des prêts à IAC Limitée ou à ses filiales actuelles et cet amendement remplacerait cette disposition par une autre permettant des prêts aux filiales qui transigent des affaires semblables à celles que la banque peut transiger.

Le président: Je vous remercie. M. Reid propose que l'article 9 soit modifié aux lignes 21 à 23 comme il vient de l'expliquer. L'amendement est-il adopté?

L'amendement est adopté.

Le président: Monsieur Stevens, puis M. Lambert.

M. Stevens: Les administrateurs d'IAC pourraient-ils indiquer exactement de quoi il s'agit? A quelles filiales la banque pourrait-elle faire des prêts, filiales qui transigent des affaires semblables à celles que la banque peut transiger?

Le président: Monsieur Melloy.

M. Melloy: Monsieur le président, nous avons deux filiales qui empruntent sur les marchés financiers en plus d'emprunter à la maison mère. Les deux filiales en question sont la *Niagara Finance Company Limited* et la *Niagara Realty of Canada Limited*. L'amendement proposé permettrait à la banque de prêter à ces deux filiales si des prêts s'avéraient nécessaires pour respecter leurs engagements de prêts actuels. En d'autres termes, si nous devions acheter des capitaux de la banque pour ces compagnies, celle-ci pourrait leur prêter cet argent. Cela éliminerait la possibilité que la banque, l'IAC, *Niagara Finance* et *Niagara Realty of Canada Limited* puissent chacune emprunter sur le marché. Nous aimerions éliminer une telle possibilité. La banque ne peut prêter de l'argent à l'IAC et si IAC avait besoin de cet argent, elle devrait l'emprunter sur le marché.

Le président: Monsieur Stevens.

M. Stevens: Lorsque vous parlez de Niagara Realty, de quoi s'agit-il? S'agit-il d'une compagnie de prêts hypothécaires?

M. Melloy: Il s'agit d'une compagnie hypothécaire.

[Texte]

Mr. Stevens: It is not holding real estate as such.

Mr. Melloy: No, sir. It is strictly in the business of lending to home owners; residential mortgage.

Mr. Stevens: You think it is a permissible activity for any bank?

Mr. Melloy: Some part of the business that Niagara Realty does would not be permissible for a bank where it is doing high ratio mortgages, but certainly if it needed first mortgages from the bank to maintain its debt covenants, then the bank would have to sell them such mortgages, and in that sense we would hope that the bank could lend the company money to buy them.

• 1715

The Chairman: Thank you very much. Another question?

Mr. Stevens: I know the Inspector General will speak up as he wishes to, but I was wondering if the Inspector General could indicate if he is satisfied with the explanation given by IAC, and in particular the suggested amendment.

The Chairman: Mr. Read.

Mr. C. L. Read: Yes, Mr. Chairman, I am. The basic principle of the original clause was to make sure that the bank will not in any way be perpetuating the development of the IAC complex with ineligible assets. The principle here is retained in the amendment proposed, with a little more flexibility as has been explained.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Lambert.

M. Lambert: La réponse que M. Read vient de donner à M. Stevens précise davantage ma pensée. Mais je voudrais que nous allions un peu plus loin. On lit ici dans l'amendement:

... de l'argent à IAC Limitée ou à une corporation qui est une filiale d'IAC Limitée ...

Je voudrais savoir s'il s'agit d'une filiale qui est actuellement constituée ou qui pourrait le devenir éventuellement, dans les semaines ou dans les mois à venir, ce qui serait de nature à annuler tout simplement l'amendement qui est apporté à l'article 9.

The Chairman: Mr. Land.

Mr. Land: I am not sure I understand the question.

M. Lambert: Vous ne savez pas si vous comprenez ma question.

Voici ce que je voudrais savoir, monsieur le président. En vertu de l'article 9, tel que conçu au départ, on avait limité les prêts.

La banque ne doit pas prêter de l'argent à IAC Limitée ni à une corporation qui est une filiale de IAC Limitée mais n'est pas une filiale de la Banque.

Cela était au moment de la rédaction du projet de loi. Par la suite, on propose de modifier l'article 9:

La banque ne doit pas prêter de l'argent à IAC Limitée ou à une corporation qui est une filiale d'IAC Limitée ...

[Traduction]

M. Stevens: Qui ne s'occupe pas de l'immeuble en tant que tel?

M. Melloy: Non, il s'agit strictement d'une compagnie hypothécaire qui prête de l'argent pour des hypothèques résidentielles.

M. Stevens: Vous croyez donc qu'il s'agit d'une activité qui devrait être faite par une banque?

M. Melloy: Certaines activités de Niagara Realty ne pourraient être faites par une banque. En effet, elle prête à un taux élevé d'hypothèque. Cependant, si cette compagnie avait besoin de premières hypothèques de la banque pour respecter ses engagements en ce qui concerne la dette, la banque devrait lui vendre ces hypothèques, c'est ce que nous espérons.

Le président: Merci beaucoup. Une autre question?

M. Stevens: Je sais que l'inspecteur général intervient quant bon lui semble, mais j'aimerais lui demander s'il est satisfait de l'explication que vient de nous donner l'IAC, tout particulièrement au sujet de l'amendement proposé.

Le président: Monsieur Read.

M. C. L. Read: Oui, monsieur le président. Dans l'article avant l'amendement nous voulions nous assurer que la banque ne perpétuera d'aucune façon cette façon de procéder en ce qui concerne les avoirs inadmissibles. L'amendement proposé maintient ce principe tout en ajoutant une certaine souplesse à ces dispositions.

Le président: Merci bien. Monsieur Lambert.

Mr. Lambert: The answer now just given by Mr. Read to Mr. Stevens clarifies what I had in mind. I would like to go a little bit further. The amendment reads as follows:

... loan by the bank to any corporation that is a subsidiary of IAC Limited ...

I would like to know if this means a subsidiary which is presently in operation or which could become operational in the next few weeks or months, which would simply make void the proposed amendment to Clause 9.

Le président: Monsieur Land.

M. Land: Je ne suis pas sûr de bien comprendre la question.

Mr. Lambert: You are not sure you understand my question.

There is what I want to know, Mr. Chairman: Originally, under Clause 9, lendings were restricted.

The bank shall not lend money to IAC Limited or to any corporation that is a subsidiary of IAC Limited but is not a subsidiary of the bank.

That was in the first draft of the bill. But now, there is an amendment proposed to Clause 9 which reads:

The bank shall not lend money to IAC Limited or to any corporation that is a subsidiary of IAC Limited ...

[Text]

Tenons ce fait pour acquis. C'est aujourd'hui, cela. Mais si demain, dans les jours, dans les semaines qui vont suivre, on change le nom d'une filiale, si actuellement, c'est la filiale «X» et qu'elle devienne la filiale «Z», est-ce que la banque pourrait éventuellement, à ce moment-là, consentir des prêts à ces filiales qui, officiellement, ne sont pas des filiales, mais qui, indirectement, deviennent la propriété des mêmes administrateurs? C'est un détournement. C'est ce que je veux savoir. M. Read pourrait peut-être répondre à ma question. Si éventuellement, une des filiales actuelles changeait de nom, mais demeurerait la propriété des mêmes administrateurs, est-ce que l'amendement s'appliquerait alors à cette filiale ou si cette filiale serait assujettie à l'amendement, comme si elle existait présentement?

Mr. Land: Yes. The subsidiary, Mr. Chairman, if it were only a question of a change of name, would be covered by this clause in the same way that the clause reads now. With a change of ownership, of course, it would no longer be a subsidiary.

Amendment agreed to.

Clause 9, as amended, agreed to.

On Clause 10—*Amalgamation*

The Chairman: Mr. Breau.

• 1720

Mr. Breau: Mr. Chairman, I have a question. I heard the witness a while ago, in responding to Mr. Stevens, explain how they would treat some business that the bank would be doing; business that IAC, Niagara Finance and the other one would be carrying that could be carried by the bank. But Clause 10, subsection (5), says that

... amalgamation under subsection (1) takes effect prior to July 15, 1984 ...

It is not clear there as to when the bank actually would start operating as a bank. When do you expect the bank to start business?

Mr. Melloy: When the bank is licensed and we put it in operation it will then operate as a bank.

Mr. Breau: That is after you have been accepted under the Bank Act?

Mr. Melloy: Yes, when the bill is passed and the Continental Bank is formed it will operate as a bank, and it will do all the business that IAC does now as a bank.

Mr. Breau: But the amalgamation may come in ten years, or as early as seven or eight years?

Mr. Melloy: Yes.

Mr. Breau: So for a while the bank would carry on its business and IAC and Niagara would continue doing things that the bank cannot do?

[Translation]

That might be all right for today but if in the future there are changes in some subsidiary names, would the bank then be allowed to lend money to these subsidiaries which in fact become the property of the same bank. This would be a way to go around this problem, and I want to know if Mr. Read could answer my question. If one of the present subsidiaries changed names and at the same time continued to be held by the same members of the Board, would this amendment apply? Would it apply to that subsidiary or would the subsidiary come under this amendment, as if it existed already now?

M. Land: Oui. Il s'agissait simplement d'une question de changement de nom, de filiale relèverait de l'application de l'article en question. S'il y avait changement de propriétaire, il ne s'agirait évidemment plus d'une filiale.

L'amendement est adopté.

L'article 9 modifié est adopté.

Article 10—*Fusions*

Le président: Monsieur Breau.

M. Breau: Monsieur le président, il y a quelques instants, en réponse à une question posée par M. Stevens, les témoins ont dit comment ils considéreraient certaines transactions de la banque; ils parlaient des transactions faites à l'heure actuelle par l'IAC, *Niagara Finance* et l'autre compagnie et qui seraient reprises par la banque. Cependant, l'article 10, paragraphe (5), prévoit ce qui suit:

... une fusion en vertu du paragraphe (1) prend effet avant le 15 juillet 1984 ...

Cela ne précise pas quand la banque commencera à fonctionner comme une banque. Quand vous attendez-vous à fonctionner comme une banque?

M. Melloy: Dès que la banque aura obtenu un permis et qu'elle sera opérationnelle, elle fonctionnera comme une banque.

M. Breau: Lorsque vous serez visés par la Loi sur les banques?

M. Melloy: Oui, lorsque le projet de loi sera adopté et que la Banque continentale sera formée, elle fonctionnera comme une banque et fera toutes les transactions que IAC fait à l'heure actuelle en tant que banque.

M. Breau: Mais la fusion peut se produire dans dix ans, ou même dans sept ou huit ans?

M. Melloy: Oui.

M. Breau: Ainsi donc, pendant un certain temps, la banque continuerait à fonctionner comme telle et IAC et Niagara continueraient à s'occuper de transactions dont la banque ne peut s'occuper?

[Texte]

Mr. Melloy: Yes, except that IAC and Niagara would be basically liquidating some of its assets.

Mr. Breau: Now you mentioned that there is some business Niagara Realty does that the bank cannot do because of the provisions of the Bank Act, for example high ratio mortgage loans. Are there any cash loans made by Niagara Finance that cannot be made by the bank?

Mr. Melloy: No, sir.

Mr. Breau: Then any kind of loan you make under the finance company can be made by the bank?

Mr. Melloy: Yes.

Mr. Breau: So we can expect that Niagara Finance will just about close down, from the point of view of access to the public, for financing as soon as the bank opens?

Mr. Melloy: Yes. All the loans that Niagara Finance now do would be done by the Continental Bank of Canada, with the same people.

The Chairman: Thank you very much.

Clauses 10 and 11 agreed to.

On Clause 12—*Application of Bank Act*

The Chairman: Mr. Reid.

M. Lambert: Monsieur le président, est-ce que vous avez passé l'article 10?

The Chairman: Yes, Clauses 10 and 11 have been carried and we are now on Clause 12. Mr. Reid is about to propose an amendment. Is there some problem, Mr. Lambert?

M. Lambert: Oui! Je voulais tout simplement demander une explication concernant l'article . . . Je regrette, c'est moi qui ai fait une erreur de numéro; c'est l'article 12. C'est là où nous sommes donc rendus. D'accord?

The Chairman: Agreed. Now, we are on Clause 12. We are about to have an amendment moved. Would you care to move the amendment, Mr. Reid?

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): I move that Bill C-1001, An Act to incorporate Continental Bank of Canada, be amended in Clause 12 by striking out line 3 at page 9 and substituting the following therefor:

shall be construed as a reference to one

This amendment will have the effect of reducing the number of IAC Limited shares required to be owned by a director of IAC Limited from 500 to 100.

The Chairman: Thank you very much. An amendment has been moved to Clause 12 by Mr. Reid. I shall dispense. The amendment is in respect of line 3 on page 9, and I will now put the question on the amendment. Mr. Lambert.

M. Lambert: Monsieur le président, je m'excuse encore une fois pour vous avoir devancé. Je voudrais demander à l'Inspecteur général des banques, à propos de cet amendement, quelles sont à son avis les garanties qui peuvent être offertes au public en remplaçant le nombre 500 par celui de 100? Est-ce que cela limite, vis-à-vis du public en général, du peuple canadien, les

[Traduction]

M. Melloy: C'est exact; cependant, IAC et Niagara seraient en fait occupées à liquider certains de leurs avoirs.

M. Breau: Vous avez dit que certaines transactions faites par Niagara Realty ne peuvent être faites par la banque qui est visée par les dispositions de la Loi sur les banques, et vous avez donné comme exemple les prêts hypothécaires à haut taux d'intérêt. Certains prêts en espèces consentis par Niagara Finance ne pourraient-ils être consentis par la banque?

M. Melloy: Non.

M. Breau: Ainsi, tous les prêts que vous faites en tant que compagnie de crédit peuvent être faits par la banque?

M. Melloy: Oui.

M. Breau: A toutes fins pratiques, nous pouvons donc ainsi nous attendre à la fermeture de Niagara Finance, qui sera fermée au public dès que la banque sera ouverte?

M. Melloy: Oui. Tous les prêts consentis à l'heure actuelle par Niagara Finance seront consentis par la Banque continentale du Canada. Les clients seront les mêmes.

Le président: Je vous remercie.

Les articles 10 et 11 sont adoptés.

Article 12—*Application de la Loi sur les banques*

Le président: Monsieur Reid.

Mr. Lambert: Mr. Chairman, was Clause 10 carried?

Le président: Oui, les articles 10 et 11 ont été adoptés et nous sommes maintenant à l'article 12. M. Reid désire proposer son amendement. Avez-vous un problème, monsieur Lambert?

Mr. Lambert: Yes, I wanted to ask an explanation concerning . . . Sorry, I am making a mistake and my question was on Clause 12 which we are considering now.

Le président: D'accord. Article 12. Monsieur Reid, voudriez-vous nous proposer votre amendement?

M. Reid (Kenora-Rainy River): Je propose qu'on modifie l'article 12 du Bill C-1001, Loi constituant en corporation la Banque coäntinentale du Canada, en retranchant la ligne 6, à la page 9, et en la remplaçant par ce qui suit:

mention de cent actions ordinaires

Cet amendement réduirait de 500 à 100 le nombre d'actions d'IAC Limitée que doit posséder un administrateur de cette compagnie.

Le président: Je vous remercie. M. Reid vient de proposer un amendement à l'article 12, et je n'en ferai pas lecture. Il s'agit d'un amendement à la ligne 6, à la page 9. Je mets l'amendement en délibération. Monsieur Lambert.

Mr. Lambert: Mr. Chairman, forgive me once more for having asked. I should like to ask the Inspector General of Banks, in connection with this amendment, what are in his opinion the guarantees which can be offered to the public by replacing the figure 500 by 100. As far as the general public is concerned, the Canadian people, does that limit the guarantees

[Text]

garanties en face de la demande d'une charte de banque pour l'IAC sous le nom de Banque Continentale du Canada? On réduit de 500 à 100 les actions d'après l'amendement. Quelle sera sur le public, la répercussion de cet amendement?

• 1725

Mr. C. L. Read: Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, Mr. Read.

Mr. C. L. Read: Mr. Chairman, the current Bank Act refers to qualifying shares of directors in terms of paid-up capital because all banks are required under that act to have par value shares. The 500, as in the original bill, was roughly equivalent to the same level as required in the Bank Act. Since then, there has been considerable discussion, as you probably are aware, as to the need for and the amount of qualifying shares of directors in banks. In view of that, I believe the sponsors of the bill thought that it might be appropriate to reduce the amount required as qualifying shares to be held by the Continental Bank of Canada. And in light of public discussion and in light of what the Minister of Finance has said on this subject, we have no objection and see no public damage or problems in the proposed reduction of the level.

M. Lambert: Monsieur l'Inspecteur, cela est-il en opposition avec la Loi sur les banques actuelle? Ou encore, est-ce que l'on empiète sur une révision possible de la loi qui devra nécessairement venir devant le Parlement, d'ici les prochains mois?

Mr. C. L. Read: No, I would think not, because the white paper, which set out the proposed approach of the government to the banking legislation, did make reference, I believe, to this subject. And the Minister of Finance publicly stated later that he sees no reason for qualifying shares of directors to be as high as required by the present Bank Act.

M. Lambert: Le ministre des Finances n'est tout de même pas le Parlement! Je pense bien que c'est une idée qui a été mise de l'avant par le ministre des Finances, dans le Livre blanc, et c'est une idée qui est peut-être très valable. Mais à titre de parlementaire, de législateur, et de personne responsable, je pense bien qu'on doit nécessairement tenir compte de la loi actuelle, si cela peut surtout causer certains préjudices aux intérêts des Canadiens. Si comme vous le dites il n'y a aucune difficulté, et que les garanties bancaires demeurent les mêmes vis-à-vis des actionnaires, vis-à-vis de la population canadienne en général, d'accord. Mais on se fie, personnellement du moins, à votre témoignage et à votre connaissance dans le domaine, pour nous éclairer là-dessus. Si vous croyez sincèrement qu'il n'y a aucune difficulté, qu'il n'y a aucun problème, qu'on ne lèse les droits de personne en ne se conformant pas à la Loi sur les banques actuelles, à savoir en diminuant à 100 le nombre d'actions, et bien mon Dieu, on va agir comme des personnes responsables.

Mr. C. L. Read: Mr. Chairman, I think there are advantages here in that the new bank will be able to obtain directors perhaps who are not able to put up as high a number of

[Translation]

relative to a request for a bank chart for IAC under the name of Continental Bank of Canada? Under the amendment, the number of shares is reduced from 500 to 100. What will be the repercussions of this amendment upon the public?

M. C. L. Read: Monsieur le président.

Le président: Oui, monsieur Read.

M. C. L. Read: Monsieur le président, la Loi actuelle sur les banques prévoit que les actions statutaires des membres du conseil représentent le capital effectif, puisque toutes les banques doivent, aux termes de la loi, posséder des actions au pair. Les 500 actions prévues dans le projet de loi avant l'amendement équivalaient assez bien au montant exigé aux termes de la Loi sur les banques. Beaucoup de discussions, comme vous le savez sans doute, ont porté sur le montant d'actions statutaires que devraient détenir les administrateurs de banque. Suite à ces discussions, les parrains du projet de loi ont pensé qu'il vaudrait peut-être mieux réduire le montant d'actions statutaires requises pour les administrateurs de la Banque continentale du Canada. Étant donné les discussions qui ont eu lieu sur la question, et l'opinion du ministre des Finances à cet égard, nous ne nous opposons pas à une telle réduction et nous croyons que celle-ci ne touchera pas défavorablement le public.

Mr. Lambert: Mr. Inspector, does that contravene the Bank Act? Are we prejudging any possible revision of the Bank Act during the coming months?

M. C. L. Read: Je ne crois pas, car le Livre blanc définissant le point de vue du gouvernement en matière de législation bancaire a fait mention de cette question, si je ne m'abuse. Le ministre des Finances a déclaré publiquement par la suite qu'il ne voit aucune raison pour laquelle les actions statutaires des administrateurs de banque devraient être aussi élevées que le prévoit la loi actuellement.

Mr. Lambert: The Minister of Finance is not Parliament! I think this is an idea which was expanded on by the Minister of Finance in the White Paper and it might be a very valid proposal. However, as a parliamentarian, as a legislator, as a responsible person, I think we should abide by the present Act, especially if, by not doing so, we should cause prejudice to the Canadian public. If, as you explain, there are no difficulties, and banking guarantees are the same towards shareholders and the Canadian public in general, I do not see any objection to this. However, some of us here have to abide by what you are telling us and by your explanation. If you sincerely believe that there are no difficulties involved, that no problem will occur, that no rights will be infringed upon by reducing the number of shares to 100, of course we will then act as responsible persons.

M. C. L. Read: Monsieur le président, je crois qu'il y a des avantages à procéder de cette façon, car la nouvelle banque pourra se procurer les services d'administrateurs qui n'ont

[Texte]

qualifying shares as are required under the present act. This, I think, is generally felt to be in the right direction and advisable and helpful in the establishment of banks.

Mr. Saltzman: Enabling poorer people to become directors of banks, relatively speaking.

Mr. C. L. Read: Yes.

The Chairman: Thank you very much.

Clause 12, as amended, agreed to.

Clauses 13 and 14 agreed to.

The Chairman: Shall Clause 15 carry? Mr. Reid.

On Clause 15 *Exceptions to Bank Act*

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): I have four amendments, Mr. Chairman.

The Chairman: If you would move them one at a time, it would be helpful to the Chair.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): I move that Bill C-1001, An Act to incorporate Continental Bank of Canada, be amended in Clause 15 by striking out lines 37 to 48 at page 10 and lines 1 to 9 at page 11.

The effect of this amendment is to delete the provision allowing IAC Limited to have interlocking directors with other deposit-taking institutions until the bank commences business.

The Chairman: Thank you very much. The Committee has heard the amendment to Clause 15. Shall that amendment carry? Mr. Stevens.

Mr. Stevens: Mr. Chairman, could we have a further clarification of this? I notice in the original explanatory note that this provision in Clause 15 (1)—and in 7 (3), which we have already dealt with:

... would require that any remaining overlapping directorates between the Bank and other deposit-taking institutions be eliminated before the Bank receives approval to commence the business of banking.

So as I understand the first wording, you had to eliminate these overlapping directorates before you could commence banking. Then the explanatory note to this amendment says:

This amendment would delete the provision allowing IAC Limited to have interlocking directors with other deposit-taking institutions until the Bank commences business.

Why was this change felt necessary?

The Chairman: Mr. Land.

Mr. Land: Mr. Chairman, there was considerable discussion in the case of Bill S-30 before this Committee with respect to this clause and, in fact, it was amended at that time. It was felt by the company that we would require the overlapping directors until such time as the bank had approval to commence business. There have been subsequent events. This goes back

[Traduction]

peut-être pas autant d'actions statutaires que ne l'exige la loi actuelle, ce qui est considéré à l'heure actuelle comme un pas dans la bonne direction, comme une façon de procéder très utile lors de l'établissement d'une banque.

M. Saltzman: Cela permet à des personnes moins riches de devenir administrateurs de banque.

M. C. L. Read: Oui.

Le président: Je vous remercie.

L'article 12, modifié, est adopté.

Les articles 13 et 14 sont adoptés.

Le président: L'article 15 est-il adopté?

Article 15—*Exceptions à la Loi sur les banques.*

M. Reid (Kenora-Rainy River): J'ai quatre amendements à proposer, monsieur le président.

Le président: Si vous pouviez les proposer un à la fois, cela sera peut-être utile.

M. Reid (Kenora-Rainy River): Je propose qu'on modifie l'article 15 du Bill C-1001, Loi constituant en corporation la Banque continentale du Canada, en retranchant les lignes 39 à 50, à la page 10, et les lignes 1 à 11, à la page 11.

Cet amendement vise à retrancher la disposition permettant le chevauchement des postes d'administrateur d'IAC Limitée et d'autres sociétés qui acceptent des dépôts jusqu'au commencement des opérations de la banque.

Le président: Merci beaucoup. Le Comité a entendu l'amendement proposé à l'article 15. L'amendement est-il adopté? Monsieur Stevens.

M. Stevens: Monsieur le président, pourrions-nous avoir des éclaircissements? La note explicative portant sur l'article 7 (3), que nous avons déjà étudié, et l'autre disposition de l'article 15(1), dit ceci:

... exigerait que, s'il reste encore des chevauchements de postes d'administrateur de la banque et d'autres institutions qui acceptent des dépôts, ces chevauchements soient supprimés avant que la banque ne reçoive l'approbation lui permettant de commencer à faire des opérations bancaires.

Donc, si j'ai bien compris ce libellé, il fallait supprimer le chevauchement de ces deux postes avant que la banque ne puisse commencer ses opérations. Cependant, la note explicative annexée à cet amendement dit ceci:

Cet amendement retrancherait la disposition permettant le chevauchement des postes d'administrateur d'IAC Limitée et d'autres sociétés qui acceptent des dépôts jusqu'au commencement des opérations de la banque.

Pourquoi a-t-on jugé que cette modification était nécessaire?

Le président: Monsieur Land.

M. Land: Monsieur le président, on a beaucoup discuté de cet article lors de l'étude du Bill S-30 par ce Comité, et c'est à ce moment-là qu'on l'a modifié. La société estimait qu'on aurait besoin de ces administrateurs cumulant les deux fonctions jusqu'à ce que la banque ait reçu l'approbation de commencer ses opérations. Il y a eu d'autres événements

[Text]

quite some time, and subsequent events have included the resignation and replacement of a number of interlocking directors, with the result that currently the company has only two directors who are directors of other deposit-taking institutions. We do not envisage a problem with respect to this, and therefore we do not require this exemption.

Mr. Stevens: In a more general vein, to what extent is your present business with directors or firms that your directors are connected with? In the IAC general business, to what extent are you already dealing with directorship firms or related firms? Have you any percentage on that?

The Chairman: Mr. Land.

Mr. Land: If we are talking about the two interlocking directorates that exist at the present time, one of the directors concerned is also the director of a chartered bank with which we have a line of credit, with which we do business. I am sorry, in fact both of them are directors of chartered banks. As for the others, some of them were on trust company boards, et cetera, but they have, as I said, elected to resign in favour of the other board. Did I answer the question, Mr. Stevens?

Mr. Stevens: No, and I think it was partly because I did not put my question very clearly. What I am coming to, and I will put a second question eventually to the Inspector General of Banks, is this. In the Royal Commission on Banking and Finance they found that 30 per cent of the bank's authorized lines of credit of \$100,000 or more at the end of 1962 were to directors, their firms or corporations of which they were officers or directors, or were guaranteed by them. That I remember at the time, was found to be a rather high amount of any particular bank's activities to be involved with the directors of that bank, and I was just wondering whether you had any comparable figures.

Perhaps while you are thinking about that I could ask the Inspector General of Banks whether he has any update on that. Would banks currently be running that high, where, to use the wording of the Royal Commission:

Thirty per cent of the bank-authorized lines of credit of \$100,000 or more were to directors, their firms or corporations of which they were officers or directors, or were guaranteed by them.

The Chairman: Mr. Read.

Mr. C. L. Read: I really do not know what the percentage might be, but I would doubt whether there has been much change.

Mr. Stevens: Do you think roughly 30 per cent still of the bank activity would be with corporations with which the directors are involved?

Mr. C. L. Read: Yes. That figure would not surprise me at all.

Mr. Stevens: Would it have gone any higher, do you think?

[Translation]

ensuite. Ceci remonte assez loin, mais un certain nombre de ces administrateurs ont démissionné et ont été remplacés. Par conséquent, la société ne compte actuellement que deux administrateurs qui sont aussi administrateurs d'autres institutions de dépôts. Toutefois, nous n'entrevoyons aucun problème à cet égard, et c'est pourquoi nous n'exigeons pas une telle exemption.

M. Stevens: D'une façon plus générale, dans quelle mesure traitez-vous actuellement avec des administrateurs ou des sociétés dont font partie vos administrateurs? Dans quelle mesure IAC Limitée traite-t-elle déjà avec des sociétés ainsi reliées? Pouvez-vous nous donner un pourcentage?

Le président: Monsieur Land.

M. Land: Si nous parlons des deux administrateurs qui cumulent ainsi des fonctions à l'heure actuelle, l'un d'entre eux est aussi administrateur d'une banque à charte avec laquelle nous entretenons des relations commerciales. Excusez-moi, en fait, ces deux administrateurs sont aussi administrateurs de banques à charte. Pour ce qui est des autres, certains font partie de conseils d'administration de compagnies de fiducie, etc., mais, comme je l'ai dit, ils ont choisi de démissionner en faveur de l'autre conseil. Ai-je répondu à votre question, monsieur Stevens?

M. Stevens: Non, car je n'avais pas bien formulé ma question. Je poserai aussi une autre question à l'Inspecteur général des banques. J'en viens à ceci. La Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier a révélé que 30 p. 100 des crédits de \$100,000 ou plus ouverts par les banques à la fin de 1962 étaient en faveur de leurs administrateurs, ou des firmes ou des compagnies dont ils étaient aussi des fonctionnaires ou des administrateurs, ou d'emprunteurs dont ils se portaient garants. Ce pourcentage a été jugé très élevé à l'époque, et je me demandais si vous pourriez nous fournir des chiffres de ce genre.

Pendant que vous y réfléchissez, je demanderais à l'Inspecteur général des banques s'il détient des données récentes à ce sujet. Existe-t-il un pourcentage encore aussi élevé dans les banques, lorsque, pour se servir des termes de la Commission royale:

Trente p. 100 des crédits de \$100,000 ou plus étaient en faveur de leurs administrateurs, ou des firmes ou des compagnies dont ils étaient aussi des fonctionnaires ou des administrateurs, ou d'emprunteurs dont ils se portaient garants.

Le président: Monsieur Read.

M. C. L. Read: J'ignore le pourcentage exact, mais je ne pense pas qu'il y ait eu beaucoup de changements.

M. Stevens: Croyez-vous qu'environ 30 p. 100 des crédits ouverts par la banque sont encore en faveur de sociétés dont font partie ses administrateurs?

M. C. L. Read: Oui, je n'en serais aucunement étonné.

M. Stevens: Croyez-vous que ce pourcentage a augmenté?

[Texte]

Mr. C. L. Read: I really do not know. I am really basing my statement on the fact that there has not really been any change in the requirements in respect of directors since then. So the policies, procedures and practices are continued.

Mr. Stevens: I put my main question to the witnesses on behalf of IAC. Are they ready?

Mr. Land: Yes, Mr. Chairman: Having consulted with my associates, we have come up with no specific percentage but it would be negligible, the amount of business we would have with firms in which any of our directors are involved.

When I say negligible, I could put a number on it, but it would be picked right out of the air. I would say perhaps 2 per cent or 3 per cent, which would usually occur in connection with some leased asset which we might have leased to the firm of which our director was also a director, but there are no guarantees or anything of that kind at all.

Mr. Stevens: Then I take it, based on this 30 per cent figure that I have referred to, you would have a very much lower ratio than your would-be competing banks. Would you anticipate that 2 per cent ratio would be maintained, or would you be sliding up to this 30 per cent level to which I have referred?

Mr. Land: I do not think we have any figure in mind, Mr. Chairman. I think by the nature of our business it will be substantially the same when we become a chartered bank where our lending is primarily directed to individual or small—or medium-sized businesses. I would doubt very much if we would ever get near a figure of 30 per cent.

I would also say, Mr. Chairman, that the 2 per cent was off the top of my head. I would not want to guarantee that is right. I do not think it would even be that.

The Chairman: Mr. Saltsman.

Mr. Saltsman: By way of reassuring Mr. Stevens, this is one of the reasons that I made that suggestion about the interlocking directorships as a way of reducing that kind of high percentage that has existed in the past.

The Chairman: Mr. Lambert.

M. Lambert: Je me rends compte, encore une fois, et j'en suis très heureux, qu'enfin IAC a retenu avec beaucoup d'attention les suggestions qui avaient été faites ici, au Comité, lors de l'étude du Bill S-30. On en a tenu compte, et si le Bill C-1001 a été rédigé de façon différente, eh bien cela prouve une chose: les administrateurs ont, encore une fois, pris connaissance de nos représentations et c'est probablement pour cette raison qu'on y apporte un amendement.

En ce qui me concerne, tant et aussi longtemps que tout citoyen de notre pays sera soumis à une loi quelconque, j'aimerais bien que nos institutions elles-mêmes le soient, tant que ladite loi n'est pas amendée. On a donc tenu compte de cela en apportant un amendement. Je m'en réjouis et je tiens à le souligner. On n'est pas ici seulement pour faire des reproches: on est ici également pour dire, lorsque quelqu'un se présente devant ce Comité, que ce soit une institution aussi importante que IAC, qu'on apprécie le fait qu'on tienne

[Traduction]

M. C. L. Read: Franchement, je l'ignore. Je fonde ma réponse sur le fait que les exigences auxquelles doivent satisfaire les administrateurs n'ont pas beaucoup changé. Donc, les mêmes politiques, procédures et pratiques demeurent.

M. Stevens: Les représentants d'IAC sont-ils prêts à répondre à la question que je leur ai adressée?

M. Land: Oui, monsieur le président. Mes collègues et moi-même ne pouvons vous donner un pourcentage précis, mais nous pensons que les relations commerciales que nous entretenons avec des sociétés dont font partie nos administrateurs sont infimes.

Je puis chiffrer cette quantité négligeable, mais c'est approximatif. Je dirais que ce genre d'activités représente 2 ou 3 p. 100, et qu'il s'agirait dans la plupart des cas de locations à bail à une société dont notre administrateur serait aussi administrateur, mais je ne puis vous le garantir.

M. Stevens: Donc, si l'on se fonde sur ce chiffre de 30 p. 100 que j'ai mentionné, ces activités représentent chez vous un pourcentage de beaucoup inférieur à celui des banques qui seront vos concurrentes. Croyez-vous que ce pourcentage de 2 p. 100 sera maintenu ou qu'il augmentera progressivement jusqu'à atteindre les 30 p. 100 que j'ai mentionnés?

M. Land: Nous ne pouvons pas vous donner de chiffres, monsieur le président. La nature de nos activités demeurera à peu près la même lorsque nous deviendrons une banque à charte, car nous prêtons surtout à des personnes ou à de petites et moyennes entreprises. Je doute fort que nous n'atteignons jamais ce pourcentage de 30 p. 100.

Je répète aussi, monsieur le président, que j'ai mentionné ce montant de 2 p. 100 à brûle-pourpoint. Je ne puis vous garantir que c'est exact. Je n'en suis pas du tout certain.

Le président: Monsieur Saltsman.

M. Saltsman: Pour rassurer M. Stevens, j'ajoute que c'est une des raisons pour lesquelles j'ai présenté cette proposition au sujet du chevauchement de deux postes, en vue de réduire le pourcentage élevé qui existait dans le passé.

Le président: Monsieur Lambert.

Mr. Lambert: I realize that for once, and I am very glad, IAC has finally taken into account the suggestions that were made before this Committee during the consideration of Bill S-30. They were taken into account and I think Bill C-1001 has a different wording because of this: the directors have been made aware of our representations and therefore they submitted this amendment.

As far as I am concerned, as long as any citizen of our country will be subject to any act, the same thing should apply to our institutions as long as this act is not amended. Therefore, an amendment was submitted. I am very glad and I want to emphasize it. We are not here only to criticize, we should also say, when a witness appears before a Committee even if it is an institution of such importance as IAC, that we are glad that our representations as legislators are taken into account

[Text]

compte de nos responsabilités de législateurs, et que l'on accepte d'y apporter des amendements. Alors, je suis d'accord avec cet amendement; puis, je m'en réjouis.

Le président: Monsieur Clermont.

M. Clermont: Seulement une très courte question à M. Read, l'inspecteur général des banques à propos de la question de mon collègue, M. Stevens, pour les prêts à des directeurs. Monsieur Read, quand vous dites que cela n'a pas changé, pouvez-vous nous dire, en vous basant sur des informations à jour, quel est le pourcentage, présentement? Vous avez dit que vous ne le saviez pas... Vous ne savez donc pas si c'est 30 p. 100, ou 18 p. 100, ou 15 p. 100?

The Chairman: Mr. Read.

Mr. C. L. Read: No, Mr. Chairman, I do not. I have not looked at this for some time. I was simply postulating that there has not been any basic change in the approach that I am aware of.

M. Clermont: Merci, monsieur le président.

The Chairman: Thank you very much.

Amendment agreed to.

The Chairman: Mr. Reid.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): Mr. Chairman, my second amendment is that Bill C-1001, An Act to incorporate Continental Bank of Canada, be amended in Clause 15 by striking out lines 10 to 15 at page 11.

The effect of this amendment is to delate an exemption relating to interlocking directorates among IAC Limited and its subsidiaries.

The Chairman: This is a consequential amendment to some others, I presume.

Amendment agreed to.

The Chairman: Mr. Reid.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): I move that Bill C-1001, An Act to incorporate Continental Bank of Canada, be amended in Clause 15 by striking out lines 33 to 48 at page 11 and lines 1 to 3 at page 12.

The reason for this is that IAC Limited has only one shareholder that holds more than 10 per cent of its shares. Under Clause 12 of the bill, this shareholder would be prohibited from exercising voting rights while it continues to hold more than 10 per cent of such shares. This amendment would delete an exemption from that prohibition.

The Chairman: Thank you very much.

Amendment agreed to.

The Chairman: Mr. Reid.

Mr. Reid (Kenora-Rainy River): The last amendment, Mr. Chairman, is that Bill C-1001, An Act to incorporate Continental Bank of Canada, be amended in Clause 15 by striking out lines 8 to 16 at page 12 and substituting the following therefor:

... with sections 19 and 21 of the Bank Act.

[Translation]

and that the witnesses accept to bring forward amendments. So, I agree with this amendment and I am very glad.

The Chairman: Mr. Clermont.

Mr. Clermont: A very brief question to Mr. Read, the Inspector General of Banks, concerning the question put by my colleague, Mr. Stevens, on loans to directors. Mr. Read, when you say that nothing has changed, could you tell us what is the present percentage according to recent data? You said that you did not know... So, you do not know if that percentage is 30, 18, or 15 per cent?

Le président: Monsieur Read.

M. C. L. Read: Non, monsieur le président, je l'ignore. Je n'ai pas vérifié depuis longtemps. Je dis seulement qu'à ma connaissance, il n'y a eu aucun changement à cet égard.

Mr. Clermont: Thank you, Mr. Chairman.

Le président: Merci beaucoup.

L'amendement est adopté.

Le président: Monsieur Reid.

M. Reid (Kenora-Rainy River): Monsieur le président, deuxièmement, je propose qu'on modifie l'article 15 du Bill C-1001, Loi constituant en corporation la Banque Continentale du Canada, en retranchant les lignes 12 à 17, à la page 11.

Cet amendement retrancherait l'exemption au sujet du chevauchement des conseils d'administration d'IAC Limitée avec ses filiales.

Le président: Cet amendement découle des autres, je suppose.

L'amendement est adopté.

Le président: Monsieur Reid.

M. Reid (Kenora-Rainy River): Je propose qu'on modifie l'article 15 du Bill C-1001, Loi constituant en corporation la Banque Continentale du Canada, en retranchant les lignes 36 à 51, à la page 11, et les lignes 1 à 4, à la page 12.

Je propose cet amendement parce qu'un seul actionnaire détient plus de 10 p. 100 des actions d'IAC Limitée. L'article 12 du bill interdirait à cet actionnaire d'exercer les droits de vote afférents à ses actions, alors qu'il détient plus de 10 p. 100 desdites actions. Cet amendement retrancherait l'exemption de cette interdiction.

Le président: Merci beaucoup.

L'amendement est adopté.

Le président: Monsieur Reid.

M. Reid (Kenora-Rainy River): Finalement, monsieur le président, je propose qu'on modifie l'article 15 du Bill C-1001, Loi constituant en corporation la Banque Continentale du Canada, en retranchant les lignes 9 à 19, à la page 12, et en les remplaçant par ce qui suit:

«Conformément aux articles 19 et 21 de la Loi sur les banques»

[Texte]

This amendment would delete a procedural provision as to the election of directors.

The Chairman: Thank you very much.

Amendment agreed to.

Clause 15 as amended agreed to.

Clauses 16 to 24 inclusive agreed to.

The Chairman: Shall the Preamble carry?

M. Clermont: Monsieur le président . . .

Le président: Oui, monsieur Clermont.

M. Clermont: J'avais demandé à l'inspecteur général des banques d'identifier les articles de ce projet de loi qui demandaient des exemptions dans le cadre de la Loi sur les banques actuelle. Il en a identifié trois. Si ma mémoire est bonne, lorsque nous avons étudié l'autre projet de loi, il y avait 12 ou 14 articles du projet de loi en question qui demandaient des exemptions d'après la Loi sur les banques actuelle, monsieur le président. Et, M. Read, l'inspecteur général des banques, n'en a identifié que trois. Alors je regrette beaucoup parce que j'avais demandé que chaque article qui demandait une exemption d'après la Loi sur les banques actuelle soit identifié et la chose n'a pas été faite.

Le président: Monsieur Clermont . . .

M. Clermont: Je n'ai pas voulu retarder . . .

The Chairman: M. Clermont, as you realize, the Chair, in this bank, not having known that that point was going to be raised, drew to the attention of Mr. Read the responsibility to draw that to the attention of the Committee. As Chairman, I did not assume the responsibility to identify those particular clauses and if Mr. Read feels that there are some that have now passed relating to that, he may wish to make comments because we still have to carry the Preamble and such comments would certainly be in order.

Mr. Read, have you any points to any particular areas that you think you should draw to the attention of the Committee in conformity with the question raised by M. Clermont?

Mr. C. L. Read: Mr. Chairman, I had understood that he wanted me to bring to his attention where the amendments affected . . .

Mr. Clermont: No, that was not my question in French.

The Chairman: No, I must agree that Mr. Clermont did phrase his question in such a way that it affected the whole of this bill and its relationship with the Bank Act and any departure contained within this bill from the provisions of the Bank Act. If there has been a misunderstanding it could now be clarified, I am sure, to the satisfaction of honourable members if you now proceed to draw to the attention of the Committee those particular areas of divergence.

• (1745)

Mr. Clermont: Mr. Chairman, I do ask only the clause numbers; that is all, nothing else.

The Chairman: All right, just the clause numbers then.

[Traduction]

Cet amendement retrancherait une disposition de procédure au sujet de l'élection des administrateurs.

Le président: Merci beaucoup.

L'amendement est adopté.

L'article 15, modifié, est adopté.

Les articles 16 à 24 inclusivement sont adoptés.

Le président: Le préambule est-il adopté?

Mr. Clermont: Mr. Chairman . . .

The Chairman: Yes, Mr. Clermont.

Mr. Clermont: I asked the Inspector General of Banks of identify the clauses of the bill which state exemptions from the present Bank Act. He identified three clauses. If my memory serves me right, when we studied the other bill, 12 or 14 sections of that bill stated exemptions from the present Bank Act. However, Mr. Read, the Inspector General of Banks, has mentioned only three. I asked that each clause stating an exemption from the present Bank Act be identified, but this was not done.

The Chairman: Mr. Clermont . . .

Mr. Clermont: I do not want to waste time . . .

Le président: Monsieur Clermont, ne sachant pas que cette question allait être soulevée, j'avais demandé à M. Read d'attirer l'attention du Comité là-dessus. En tant que président, je n'ai pas assumé la responsabilité d'identifier ces articles, et si M. Read considère que certains articles déjà adoptés prévoient de telles exemptions, il peut faire des observations, car le préambule n'a pas encore été adopté, et ses observations seraient certainement conformes au Règlement.

Monsieur Read, avez-vous des observations à faire au Comité, conformément à la question posée par M. Clermont?

M. C. L. Read: Monsieur le président, je croyais qu'il voulait que je lui indique les amendements visant . . .

M. Clermont: Ce n'est pas la question que j'ai posée en français.

Le président: En effet, je conviens que la question de M. Clermont visait une comparaison entre le bill dans son ensemble et la Loi sur les banques, et toute exemption visant des dispositions de la Loi sur les banques. S'il y a eu malentendu, vous pourriez maintenant y remédier à la satisfaction des députés, en nous signalant les articles comportant de telles exemptions.

M. Clermont: Monsieur le président, je veux connaître uniquement les numéros des articles.

Le président: Très bien, seulement les numéros.

[Text]

Mr. Clermont: I knew very well that my question in French was not understood.

The Chairman: It was clearly understood by the Chair; I personally understood the thrust of your question.

Mr. Clermont: I am sorry . . .

Mr. C. L. Read: I apologize for misunderstanding your question. There are two areas where exceptions to the Bank Act are applied. The first is in respect of the Bank itself, the subsidiary bank: the clause there is Clause 7 (1), (2), (3) and (4) including its paragraphs and subparagraphs; where it applies the Bank Act to the IAC itself during the transitional period, the relevant clause is Clause 12 (1) only.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Clermont: Thank you, Mr. Read.

The Chairman: Thank you. Shall the Preamble carry? Mr. Stevens.

Mr. Stevens: Just a general question, Mr. Chairman. I was wondering to what extent the new Continental Bank will be active outside of Canada. Do you plan any foreign business?

Mr. Land: Mr. Chairman, we have no current plans. We feel that the work we must do towards amalgamation of IAC and subsidiaries into the bank and the work we must do to handle competitive factors as a bank in Canada will be about as much as we are able to bite off for the foreseeable future. I would suspect that if we do any foreign business it would probably be as a participant rather than as a principal. However, who knows but in the course of time we may develop international business. But specifically now, we do not have any plans.

Mr. Stevens: Through you, Mr. Chairman, will the Chief Executive Officer of the bank be somebody who is now employed with IAC or do you plan to have a banker come in from one of the other banks.

Mr. Land: We plan to have the officers of IAC as officers of the bank. The President will be the President, etc. It may be necessary in the course of time to look for specialists but we feel, as I mentioned earlier, Mr. Chairman, that the business being done by the bank as a bank will not differ so greatly from the type of business we have been doing for the last 50 years.

Mr. Clarke: Mr. Stevens is not available for the job, Mr. Chairman.

The Chairman: I did not know that an offer had been made either. Mr. Lambert.

M. Lambert: Oui, justement . . . Avant d'en revenir à cette discussion sur le préambule, il y a un mot qui me fascine beaucoup. J'espère que cela va devenir une réalité, c'est le mot «concurrence». On a souvent avancé cet argument . . . que IAC, étant devenue une banque portant le nom de Banque Continentale du Canada, apportera dans le domaine bancaire beaucoup plus de concurrence . . .

[Translation]

M. Clermont: Je savais fort bien qu'on n'avait pas compris la question que j'ai posée en français.

Le président: J'ai certainement compris la portée de votre question.

M. Clermont: Excusez-moi . . .

M. C. L. Read: Je m'excuse de n'avoir pas compris votre question. Les exceptions à la Loi sur les banques ne visent que deux domaines. Tout d'abord, la banque elle-même est exemptée de certaines dispositions, la filiale, et il s'agit de l'article 7(1), (2), (3), (4), y compris les paragraphes et alinéas. Deuxièmement, en vertu de l'article 12(1), les dispositions de la Loi sur les banques s'appliquent à la société et ses filiales, pendant la période de transition.

Le président: Merci beaucoup.

M. Clermont: Merci, monsieur Read.

Le président: Merci. Le préambule est-il adopté? Monsieur Stevens.

M. Stevens: Une seule question assez générale, monsieur le président. Je me demande dans quelle mesure les activités de la nouvelle Banque Continentale se feront à l'extérieur du Canada. Envisagez-vous des activités de ce genre?

M. Land: Monsieur le président, nous n'avons pas de projet pour l'instant. Nous devons tout d'abord, intégrer IAC et ses filiales à la Banque. Pour ce qui est de notre avenir rapproché, nous serons déjà assez occupés à faire face à la concurrence en tant que banque au Canada. Je suppose que nous nous engageons dans toute activité à l'étranger en tant que participant, plutôt qu'en tant qu'instigateur. Cependant, il est possible que nos activités s'étendent, à un moment donné, à l'échelle internationale. Cependant, nous n'avons pas de projets précis pour l'instant.

M. Stevens: Le président de la banque sera-t-il un des employés actuels d'IAC, ou avez-vous l'intention d'embaucher un employé d'une autre banque?

M. Land: Les employés d'IAC seront les employés de la Banque. Le président sera le président, etc. Il sera peut-être nécessaire à un moment donné d'avoir recours à des experts, mais nous estimons que la nature de nos activités en tant que banque ne différeront pas beaucoup de ce que nous faisons depuis 50 ans.

M. Clarke: M. Stevens n'est pas disponible pour ce poste, monsieur le président.

Le président: Je ne savais pas non plus qu'on le lui avait offert. Monsieur Lambert.

Mr. Lambert: Before coming back to the debate on the preamble, there is one word of which I am very fond. I hope it will become a reality, that is the term "competition". The point was often raised that . . . "IAC, being now a bank called Continental Bank of Canada, will bring much more competition in the banking field . . ."

[Texte]

Monsieur le président, étant donné que vous allez être régi par la même loi que toutes les banques à charte, comment pouvez-vous nous convaincre que vous allez être capable d'apporter une certaine concurrence, alors qu'on sait qu'il existe une association de banques à charte qui opèrent au même taux d'intérêt, et qui offrent les mêmes services à la clientèle dans un territoire donné? Si vous pouviez me convaincre, monsieur le président, que le fait d'opter le bill C-1001, qui va faire de IAC une banque à charte sous le nom de Banque Continentale du Canada, va réellement créer de la concurrence dans notre pays, et que cela va mieux servir les Canadiens, que cela va contribuer à baisser les taux d'intérêt, tout en donnant de très bons services, mon Dieu que je serais donc un homme heureux! Et puis je pense que je ne serais pas le seul. Pouvez-vous donc nous expliquer cela en quelques mots? Prenez le temps que vous voudrez, je suis prêt à vous écouter. Je pense que mes collègues le sont aussi. Pouvez-vous nous expliquer comment vous allez réussir à établir cette concurrence, qui est souhaitable d'ailleurs et qui est nécessaire, en étant limité par ce carcan qu'est la loi qui régit toutes les autres banques à charte au Canada? Quels sont les services additionnels que vous allez être capables de nous donner justement pour rétablir cette concurrence qui est nécessaire et qui n'existe pas actuellement entre les banques?

• 1750

Mr. Land: Mr. Paradis, I think, would answer that, Mr. Chairman.

M. F. P. Paradis (premier vice-président, IAC Limitée, Toronto): Monsieur Lambert, il faut faire un peu l'histoire de IAC Limitée pour répondre à votre question.

IAC Limitée a commencé comme compagnie de financement il y a 50 ans avec une succursale et est devenue avec les ans la compagnie que l'on connaît aujourd'hui, une compagnie qui s'étend à travers tout le Canada et qui est devenue le leader dans cette industrie; nous croyons que cela est dû au fait que nous avons apporté quelque chose de différent. Nous pensons que nous pouvons faire la même chose sans vouloir éliminer les autres banques, nous pensons que nous pouvons apporter quelque chose de différent. Nous pensons que nos services vont être différents, nous pensons que notre personnel a été aguerri. Plusieurs ont été mêlés au marché, surtout dans la petite et dans la moyenne entreprise. Et nous pensons que nous pouvons apporter ces qualités dans le milieu bancaire.

M. Lambert: Est-ce que cela va contribuer à diminuer les taux d'intérêt qui sont le cancer actuellement, qui sont réellement une des causes principales de l'inflation, et à aider la petite et la moyenne entreprise? Car il est essentiel de permettre à ces petites et ces moyennes entreprises d'avoir des capitaux, d'obtenir des prêts à des taux d'intérêt qui vont leur permettre de diminuer leurs coûts d'opération et de pouvoir être véritablement concurrentiels, de subsister et de fournir des emplois dans leurs milieux.

Je pense que c'est là qu'est le cœur du problème.

M. Paradis: Monsieur le président, je pense que le but d'IAC Limitée est précisément d'arriver à fournir les services à

[Traduction]

Mr. Chairman, since you will be submitted to the same act as any chartered bank, how can you say that you will be able to bring more competition when we all know that some chartered banks are united and ask the same interest rate, give the same services to their customers in a given territory? If you could convince me that the adoption of Bill C-1001, by which IAC will become a chartered bank called Continental Bank of Canada, will create a real competition in our country, that it will give a better service to Canadians, that it will lower interest rates, then I would be very glad! And I think I would not be the only one. Could you explain that statement in a few words? Take as long as you wish, I am ready to listen to you. The same thing applies to my colleagues. How will you be able to create that competition which is necessary by the way, when you are limited by this act which applies to all chartered banks in Canada? What additional services will you be able to offer in order to create that competition which does not exist presently?

M. Land: M. Paradis pourrait répondre à cette question, monsieur le président.

Mr. F. P. Paradis (First Vice-President, IAC Limited, Toronto): Mr. Lambert, in order to answer your question I must give you a bit of the history of IAC Limited.

Fifty years ago, IAC Limited began its operations as a financing company with only one subsidiary. Over the years, it has become the company we all know, a company which has subsidiaries in all parts of Canada and which has become a leader in that industry. Our position in the history comes from the fact that we have brought something different. We think that we can do the same thing in the banking field without wanting to eliminate other chartered banks. We think our services will be different, because our personnel has much experience. Several members of our staff have been part of the market, particularly in small and medium-sized businesses. We think the banking system will benefit from these qualities.

Mr. Lambert: Will it also bring a reduction of interest rates which are really the evil, which are one of the major causes of inflation, and will it help small and medium-sized businesses? Indeed, these small and medium-sized businesses must find capital investment, and obtain loans at a rate which will enable them to reduce their operation costs to be really competitive and give jobs in their environment.

I think this is the key problem.

Mr. Paradis: Mr. Chairman, I think this is exactly the objective of IAC Limited. It wants to offer better interest rates

[Text]

ses clients, peut-être pas demain matin mais certainement dans l'avenir, à des taux meilleurs que les taux actuels. C'est ce que nous visons. Quand et comment cela se réalisera-t-il? C'est ce à quoi nous allons travailler.

M. Lambert: Merci.

The Chairman: Thank you very much.

Preamble agreed to.

The Chairman: Shall the title carry?

Mr. Stevens: Mr. Chairman, on the title: to what extent have you had clearances from other banks that use the name Continental, for instance, the Continental Bank of Illinois—situations like that?

The Chairman: Mr. Land.

Mr. Land: The Continental Illinois National Bank and Trust Company of Chicago—I use the whole title, Mr. Chairman, advisedly, because it is quite different from what we propose—, did make a submission to the Senate Banking and Commerce Committee when our bill was first introduced, on the basis that they were known as the Continental Bank rather than by their proper name, their full name, and that there might be misunderstandings as a result thereof. At that time, we did some research. I am not certain that I recall the precise number, but I think there were something like 18 different Continental Banks even in the United States. So the argument that Continental meant only the Chicago Bank to everyone was not a very valid one. We have sought to clear this with all the authorities and we have had no opposition. That was the single bit of opposition we had, and it was not really too vigorous. We know Continental Illinois National Bank and Trust Company of Chicago, and have known them and respect them. Our purpose in selecting this name, Mr. Chairman, had nothing whatever to do with any residual benefit there might come to us through their advertising. It is a very hard thing to find a name for a bank, particularly a name that is descriptive. Since we operate from coast to coast in Canada and in the Yukon, it is a continental operation. It translates readily from English to French and vice versa and we see no reason why it is not an appropriate name for us, the Continental Bank of Canada.

• 1755

Title agreed to.

The Chairman: Shall I report the bill as amended?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: It is moved by Mr. Reid that Bill C-1001, an Act to Incorporate Continental Bank of Canada be reprinted as amended for use of the House of Commons at report stage.

Motion agreed to.

The Chairman: I want to thank the officials who have appeared before us today on Bill C-1001, Mr. Land, Mr. Melloy, Mr. Paradis, Mr. Read, the Inspector General of Banks, and, of course, Mr. Reid, the mover, and Mr. Coyne, the Parliamentary Agent, for appearing before us.

[Translation]

to its customers, maybe not tomorrow morning but in the future. When and how will it happen? We will be working at finding a way of doing it.

Mr. Lambert: Thank you.

Le président: Merci beaucoup.

Le préambule est adopté.

Le président: Le titre est-il adopté?

M. Stevens: Monsieur le président, au sujet du titre: dans quelle mesure les autres banques ont-elles approuvé l'utilisation du nom de Continental, par exemple, des banques comme la Continental Bank of Illinois?

Le président: Monsieur Land.

M. Land: La Continental Illinois National Bank and Trust Company of Chicago... je mentionne le titre en entier délibérément, parce que c'est assez différent de celui que nous proposons... a présenté un mémoire au Comité sénatorial des banques et du commerce lorsque le bill a été présenté la première fois. Cette banque a prétendu qu'on la connaissait sous le nom de Continental Bank, plutôt que sous son nom réel, et qu'il pourrait en résulter des malentendus. Nous avons donc fait des recherches à ce moment-là. Je ne me souviens pas du nombre exact, mais je pense qu'environ 18 banques américaines s'appelaient Continental Bank. Il n'était donc pas justifié de prétendre que le nom Continental voulait dire pour tout le monde la Chicagoc Bank. Nous nous sommes renseignés et personne ne s'est opposé à l'utilisation de ce nom. C'est la seule opposition que nous avons eue, et elle n'était pas vraiment virulente. Nous connaissons la Continental Illinois National Bank and Trust Company of Chicago, et nous la respectons. Le choix de cette appellation n'a rien à voir avec les avantages que l'on pourrait tirer de leur publicité. Il est très difficile de trouver une appellation pour une banque, surtout une qui soit significative. Étant donné que nous avons des succursales d'un océan à l'autre, et même au Yukon, il s'agit d'une entreprise continentale. C'est facile à traduire de l'anglais au français et vice-versa, et nous ne voyons aucune raison pour quoi ce nom ne nous conviendrait pas, la Banque continentale du Canada.

Le titre est adopté.

Le président: Dois-je faire rapport du bill tel qu'amendé?

Des voix: D'accord.

Le président: Il est proposé par M. Reid que le Bill C-1001, Loi constituant en corporation la Banque Continentale du Canada, soit réimprimé tel qu'amendé pour étude par la Chambre des communes lors du rapport.

La motion est adoptée.

Le président: Je veux remercier les témoins qui ont bien voulu comparaître devant nous aujourd'hui au sujet du Bill C-1001, M. Land, M. Melloy, M. Paradis, M. Read, l'Inspecteur général des banques, et, bien sûr, M. Reid, le proposeur, et M. Coyne, l'agent parlementaire.

[Texte]

I thank all members for their co-operation in this bill. We will adjourn now until 8 o'clock tonight when we will have before us Bill S-3, which will be dealt with and disposed of at tonight's meeting.

This meeting is now adjourned.

[Traduction]

Je remercie tous les membres de leur coopération au sujet de ce bill. Nous allons lever la séance jusqu'à 20 heures ce soir, alors que nous étudierons le Bill S-3, sur lequel nous allons statuer ce soir.

La séance est levée.

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. John Reid, M.P., Sponsor of Bill C-1001;
Mr. C. L. Read, Inspector General of Banks.

From IAC Limited, Toronto:

Mr. J. S. Land, Vice-Chairman of the Board;
Mrs. S. F. Melloy, Executive Vice-President;
Mr. F. P. Paradis, Senior Vice-President.

M. John Reid, député, parrain du bill C-1001;
M. C. L. Read, inspecteur général des banques.

De IAC Limitée, Toronto:

M. J. S. Land, vice-président du Conseil d'administration;
M^{me} S. F. Melloy, vice-président exécutif;
M. F. P. Paradis, premier vice-président.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 62

Monday, June 20, 1977

Chairman: Mr. Norman Cafik

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 62

Le lundi 20 juin 1977

Président: M. Norman Cafik

Gouvernement
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Bill S-3, An Act to amend the Canadian and British Insurance Companies Act and the Foreign Insurance Companies Act.

INCLUDING:

The Twelfth Report to the House

CONCERNANT:

Bill S-3, Loi modifiant la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques et la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères.

Y COMPRIS:

Le douzième rapport à la Chambre

APPEARING:

Mr. Robert Kaplan, M.P.,
Parliamentary Secretary to the Minister of Finance.

WITNESSES:

(See back cover)

Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976-77

COMPARAÎT:

M. Robert Kaplan, député,
Secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Deuxième session de la
trentième législature, 1976-1977

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Mr. Norman Cafik
Vice-Chairman: Mr. Herb Breau

Messrs.

| | |
|---------------------------------------|----------------------------------|
| Clarke (<i>Vancouver Quadra</i>) | Kaplan |
| Clermont | Kempling |
| Dupras | Langlois |
| Huntington | Lambert (<i>Bellechasse</i>) |
| | Lambert (<i>Edmonton West</i>) |

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES

Président: M. Norman Cafik
Vice-président: M. Herb Breau

Messieurs

| | |
|-----------|--------------|
| McCain | Reid |
| Maine | Ritchie |
| Martin | Saltsman |
| O'Connell | Stevens—(20) |
| Pearsall | |

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Monday, June 20, 1977:

Mr. Dupras replaced Mr. Douglas (*Bruce Grey*);
Mr. Pearsall replaced Mr. Philbrook;
Mr. Maine replaced Miss Nicholson;
Mr. Martin replaced Mr. Demers.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le lundi 20 juin 1977:

M. Dupras remplace M. Douglas (*Bruce-Grey*);
M. Pearsall remplace M. Philbrook;
M. Maine remplace M^{lle} Nicholson;
M. Martin remplace M. Demers.

ORDER OF REFERENCE

Friday, June 3, 1977

ORDERED,—That Bill S-3, An Act to amend the Canadian and British Insurance Companies Act and the Foreign Insurance Companies Act, be referred to the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs.

ATTEST:

ORDRE DE RENVOI

Le vendredi 3 juin 1977

IL EST ORDONNÉ,—Que le Bill S-3, Loi modifiant la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques et la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères, soit déferé au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques.

*ATTESTÉ:**Le Greffier de la Chambre des communes*

ALISTAIR FRASER

The Clerk of the House of Commons

REPORT TO THE HOUSE

Tuesday, June 21, 1977

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs has the honour to present its

TWELFTH REPORT

In accordance with its Order of Reference of Friday, June 3, 1977, your Committee has considered Bill S-3, An Act to amend the Canadian and British Insurance Companies Act and the Foreign Insurance Companies Act, and has agreed to report it with the following amendments:

Clause 3

Strike out lines 32 to 36 inclusive, on page 3, and substitute the following therefor:

"Act, a company may, if its subscribed stock is fully paid, by a by-law made by the directors and confirmed by at least two-thirds of the votes cast by the shareholders and a majority of the total votes cast at a special general meeting duly called for considering the by-law, divide the portion of its capital stock represented by any existing class of shares into shares of larger or smaller par value.

(2.2) Where under this section any portion of the capital stock of a company is divided into shares having a par value of less than five dollars, such shares shall not entitle the holder thereof to a number of votes exceeding the quotient obtained by dividing the total par value of all such shares held by him by five.

(3) A by-law made under this section"

Clause 4

Add immediately after subclause 4(1), on page 4, the following subclause:

"(1.1) Subparagraph 63(1)(h)(ii) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

"(ii) the plant or equipment of a corporation or partnership that is used in the transaction of the business of that corporation or partnership; or"

Strike out lines 25 to 52 inclusive, on page 4, and lines 1 to 5 inclusive, on page 5, and substitute the following therefor:

"(A) the amount of the total indebtedness of the corporation on the date of the investment, and

(B) where the investment is to be made in a new issue of bonds, debentures or other evidences of indebtedness of the corporation, the amount of additional indebtedness to be incurred by the corporation as the result of that issue,

does not exceed three times the aggregate of the average amounts of paid-in capital, contributed surplus, retained earnings and total indebtedness of the corporation, each such average amount being calculated as one-fifth of the

RAPPORT À LA CHAMBRE

Le mardi 21 juin 1977

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques a l'honneur de présenter son

DOUZIÈME RAPPORT

Conformément à son Ordre de renvoi du vendredi 3 juin 1977, votre Comité a étudié le Bill S-3, Loi modifiant la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques et la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères, et a convenu d'en faire rapport avec les modifications suivantes:

Article 3

Retrancher les lignes 30 à 36 inclusivement, à la page 3, et les remplacer par ce qui suit:

«traite de la présente loi, une compagnie peut, si son capital souscrit est entièrement versé, par règlement établi par les administrateurs et ratifié par au moins les deux tiers des voix exprimées par les actionnaires et à la majorité du total des voix exprimées à une assemblée générale extraordinaire dûment convoquée pour en délibérer, diviser la partie de son capital-actions formée d'une catégorie quelconque d'actions existantes en actions d'une valeur au pair moindre ou plus élevée.

(2.2) Lorsque, en vertu du présent article, une partie du capital-actions d'une compagnie est divisée en actions d'une valeur au pair inférieure à cinq dollars, le détenteur de ces actions n'a pas droit à un nombre de voix excédant le quotient obtenu en divisant par cinq la valeur au pair totale de ces actions.

(3) L'entrée en vigueur d'un règlement visé au présent article est subordonnée à

Article 4

Ajouter immédiatement après le paragraphe 4(1), à la page 4, le nouveau paragraphe suivant:

«(1.1) l'alinéa 63(1)(h)(ii) de ladite loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«(ii) le matériel ou l'outillage d'une corporation ou d'une société employé dans l'exercice de ses affaires; ou»

Retrancher les lignes 25 à 50 inclusivement, à la page 4, et les remplacer par ce qui suit:

«m) et la somme

(A) des dettes de la corporation, et

(B) des dettes qui résultent, le cas échéant, d'une nouvelle émission d'obligations, débetures ou autres titres de créance, émission dans laquelle le placement est prévu,

n'excède pas le triple de l'ensemble des montants moyens du capital versé, du surplus d'apport, de bénéfices non répartis et des dettes de la corporation, chacun de ces montants moyens représentant le cinquième de l'ensemble

aggregate of the relevant amounts determined as at the end of each of the five financial years of the corporation immediately preceding the date of investment, and for the purposes of this subparagraph,

(C) where the corporation at the date of a proposed investment owns beneficially, directly or indirectly, more than fifty per cent of the common shares of one or more other corporations and the accounts of the corporation and those other corporations are normally presented to the shareholders of the corporation in consolidated form, the amount of paid-in capital, contributed surplus, retained earnings and total indebtedness at any relevant time may be determined on the basis of a consolidation of the accounts of the corporation and those other corporations, and

(D) where the corporation is a corporation continuing or formed as a result of the amalgamation or merger of two or more corporations, the amount of paid-in capital, contributed surplus, retained earnings and total indebtedness at any relevant time prior to the amalgamation or merger shall be deemed to be identical with the corresponding amounts determined on the basis of a consolidation of the accounts of the amalgamated or merged corporations.”

Strike out line 45, on page 5, and substitute the following therefor:

“(B.1) where the corporation is a corporation continuing or formed as a result of the amalgamation or merger of two or more corporations, it is deemed to have had earnings and annual interest requirements for any relevant period prior to the date of the amalgamation or merger, identical with the earnings and annual interest requirements of the amalgamated or merged corporations determined on the basis of a consolidation of their accounts, and”

Strike out lines 10 to 19 inclusive, on page 6, and substitute the following therefor:

“five years that ended less than one year before the date of investment, the corporation

(i) paid in each of at least four of the five years, including the last year of that period, a dividend upon its common shares, or

(ii) earned in each of at least four of the five years, including the last year of that period, an amount available for the payment of a dividend upon its common shares,”

Clause 8

Strike out line 31, on page 11, and substitute the following therefor:

“(2) Subsections 71(3) to (7) of the said”

Clause 13

Strike out line 39, on page 19, and substitute the following therefor:

des montants en question déterminés à la fin de chacun des cinq exercices financiers de la corporation clos avant la date du placement, et, aux fins du présent sous-alinéa,

(C) si, à la date à laquelle un placement doit être fait, la corporation est propriétaire, à titre de bénéficiaire, directement ou indirectement, de plus de cinquante pour cent des actions ordinaires d'une autre corporation et si leurs comptes consolidés sont normalement présentés aux actionnaires, le montant du capital versé, du surplus d'apport, des bénéfices non répartis et des dettes de la corporation peut être déterminé sur la base des comptes consolidés des corporations, et

(D) lorsque la corporation en est une née ou résultant d'une fusion, le montant du capital versé, du surplus d'apport, des bénéfices non répartis et des dettes de la corporation est, à tout moment antérieur à la fusion, réputé être celui apparaissant aux comptes consolidés des corporations qui ont fait l'objet de la fusion,»

Retrancher la ligne 34, à la page 5, et la remplacer par ce qui suit:

«la corporation,

(B.1) si la corporation en est une née ou résultant d'une fusion, ses gains et ses charges d'intérêt annuelles sont, pour toute période antérieure à la fusion, réputés avoir été ceux apparaissant aux comptes consolidés des corporations qui ont fait l'objet de la fusion, et»

Retrancher les lignes 5 à 14 inclusivement, à la page 6, et les remplacer par ce qui suit:

«dans une période de cinq ans terminée moins d'une année avant la date du placement, a

(i) payé, au cours d'eau moins quatre des cinq années, y compris la dernière, un dividende sur ses actions ordinaires, ou

(ii) gagné, au cours d'au moins quatre des cinq années, y compris la dernière, une somme disponible pour le paiement, sur ses actions ordinaires, d'un dividende,»

Article 8

Retrancher la ligne 25, à la page 11, et la remplacer par ce qui suit:

«(2) Les paragraphes 71(3) à (7) de ladite»

Article 13

Retrancher la ligne 35, à la page 19, et la remplace par ce qui suit:

“ter, exceed the total liabilities of the company in that country including the amount of the reserves on”

Clause 16

Strike out lines 3 to 8 inclusive, on page 22, and substitute the following therefor:

“a rate or rates of interest and a rate or rates of mortality, accident, sickness or other contingencies

(a) that, in the opinion of the valuation actuary, are appropriate to the circumstances of the company and the policies and claims being valued; and

(b) that are acceptable to the Superintendent.”

New Clause 20.1

Add immediately after clause 20, on page 31, the following new clause:

“20.1 The said Act is further amended by adding thereto, immediately after section 129 thereof, the following section:

“129.1 (1) Notwithstanding sections 57, 123 and 129, for the purposes of this Act, a British company shall not, except with the concurrence of the Minister and subject to such conditions as he may impose, deposit with the Receiver General or vest in trust

(a) bonds, debentures or other evidences of indebtedness that are payable only in a currency other than that of Canada; or

(b) shares that are redeemable or the dividends on which are payable only in a currency other than that of Canada.

(2) Where under subsection (1) the Minister concurs in a deposit or vesting in trust of bonds, debentures, other evidences of indebtedness or shares, he may determine the value at which the bonds, debentures, other evidences of indebtedness or shares so deposited or vested in trust shall be accepted, for the purposes of this Act.”

Clause 24

Strike out line 39, on page 32, and substitute the following therefor:

“139. (1) Subsections 81(1), (2), (3) and”

Clause 28

Strike out lines 3 and 4 inclusive, on page 34, and substitute the following therefor:

“(ii) the country in which the”

Add immediately after subclause 28(1), on page 34, the following new subclause:

“(1.1) Subparagraph 1(h)(ii) of Schedule II to the said Act is repealed and the following substituted therefor:

“(ii) the plant or equipment of a corporation or partnership that is used in the transaction of the business of that corporation or partnership; or”

«l'accord du Ministre, excéder le total de ses engagements dans ce pays y compris les réserves»

Article 16

Retrancher les lignes 4 à 7 inclusivement, à la page 22, et les remplacer par ce qui suit:

«éventualités

a) que l'actuaire responsable de l'évaluation, eu égard à la situation de la compagnie ainsi qu'aux polices et aux réclamations évaluées, estime adéquats; et

b) que le surintendant juge satisfaisant.»

Nouvel article 20.1

Ajouter immédiatement après l'article 20, à la page 31, le nouvel article suivant:

«20.1 Ladite loi est modifiée par l'adjonction, après l'article 129, d'un article 129.1 rédigé comme suit:

«129.1 (1) Par dérogation aux articles 57, 123 et 129, aux fins de la présente loi, une compagnie britannique ne peut déposer chez le receveur général ou placer en fiducie

a) d'obligations, débentures ou autres titres de créance payables uniquement en monnaie étrangère; ou

b) d'actions rechetables ou dont les dividendes sont payables uniquement en monnaie étrangère;

qu'avec l'approbation préalable du Ministre et qu'aux conditions que celui-ci peut fixer.

(2) Le Ministre peut préciser la valeur à laquelle doivent être acceptés, aux fins de la présente loi, les obligations, débentures, autres titres de créance ou actions dont il approuve, en vertu du paragraphe (1), le dépôt ou le placement en fiducie.»

Article 24

Retrancher la ligne 33, à la page 32, et la remplacer par ce qui suit:

«139. (1) Les paragraphes 81(1), (2), (3) et»

Article 28

Retrancher les lignes 3 et 4, à la page 34, et les remplacer par ce qui suit:

«(ii) du pays où est situé le siège»

Ajouter immédiatement après le paragraphe 28(1), à la page 34, le nouveau paragraphe suivant:

«(1.1) l'alinéa 1h) (ii) de l'annexe II de ladite loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«(ii) le matériel ou l'outillage d'une corporation ou d'une société employé dans l'exercice de ses affaires; ou»

Strike out lines 18 to 50 inclusive, on page 34, and substitute the following therefor:

“(A) the amount of the total indebtedness of the corporation on the date of vesting in trust, and

(B) where the bonds, debentures or other evidences of indebtedness to be vested in trust are part of a new issue by the corporation, the amount of additional indebtedness to be incurred by the corporation as the result of that issue,

does not exceed three times the aggregate of the average amounts of paid-in capital, contributed surplus, retained earnings, and total indebtedness of the corporation, each such average amount being calculated as one-fifth of the aggregate of the relevant amounts determined as at the end of each of the five financial years of the corporation immediately preceding the date of vesting in trust, and for the purposes of this subparagraph,

(C) where the corporation at the date of a proposed vesting in trust owns beneficially, directly or indirectly, more than fifty per cent of the common shares of one or more other corporations and the accounts of the corporation and those other corporations are normally presented to the shareholders of the corporation in consolidated form, the amount of paid-in capital, contributed surplus, retained earnings and total indebtedness at any relevant time may be determined on the basis of a consolidation of the accounts of the corporation and those other corporations, and

(D) where the corporation is a corporation continuing or formed as a result of the amalgamation or merger of two or more corporations the amount of paid-in capital, contributed surplus, retained earnings and total indebtedness for any relevant time prior to the amalgamation or merger shall be deemed to be identical with the corresponding amounts determined on the basis of a consolidation of the accounts of the amalgamated or merged corporations,”

Strike out line 40, on page 35, and substitute the following therefor:

“ration,

(B.1) where the corporation is a corporation continuing or formed as a result of the amalgamation or merger of two or more corporations, it is deemed to have had earnings and annual interest requirements for any relevant period prior to the date of the amalgamation or merger, identical with the earnings and annual interest requirements of the amalgamated or merged corporations determined on the basis of a consolidation of their accounts, and”

Strike out lines 12 to 20 inclusive, on page 36, and substitute the following therefor:

“(iv) of a Canadian corporation that are guaranteed by a corporation incorporated outside Canada

(A) where the guaranteeing corporation meets the requirements set out in subparagraph (m)(ii) and such bonds, debentures, or other evidences of indebtedness

Retrancher les lignes 16 à 42 inclusivement, à la page 34, et les remplacer par ce qui suit:

«l'alinéa m) et la somme

(A) des dettes de la corporation, et

(B) des dettes qui résultent, le cas échéant, d'une nouvelle émission d'obligations, débetures ou autres titres de créance, émission dans laquelle le placement en fiducie est prévu,

n'excède pas le triple de l'ensemble des montants moyens du capital versé, du surplus d'apport, des bénéfices non répartis et des dettes de la corporation, chacun de ces montants moyens représentant le cinquième de l'ensemble des montants en question déterminés à la fin de chacun des cinq exercices financiers de la corporation clos ayant la date du placement en fiducie, et, aux fins du présent sous-alinéa,

(C) si, à la date à laquelle un placement en fiducie doit être fait, la corporation est propriétaire, à titre de bénéficiaire, directement ou indirectement, de plus de cinquante pour cent des actions ordinaires d'une autre corporation et si leurs comptes consolidés sont normalement présentés aux actionnaires, le montant du capital versé, du surplus d'apport, des bénéfices non répartis et des dettes de la corporation peut être déterminé sur la base des comptes consolidés des corporations, et

(D) lorsque la corporation en est une née ou résultant d'une fusion, le montant du capital versé, du surplus d'apport, des bénéfices non répartis et des dettes de la corporation est, à tout moment, antérieur à la fusion, réputé être celui apparaissant aux comptes consolidés des corporations qui ont fait l'objet de la fusion,»

Retrancher la ligne 30, à la page 35, et la remplacer par ce qui suit:

«rêts de la corporation,

(B.1) si la corporation en est une née ou résultant d'une fusion, ses gains et ses charges d'intérêt annuelles sont, pour toute période antérieure à la fusion, réputés avoir été ceux apparaissant aux comptes consolidés des corporations qui ont fait l'objet de la fusion, et»

Retrancher les lignes 3 à 11, à la page 36, et les remplacer par ce qui suit:

«(iv) d'une corporation canadienne, qui sont garantis par une corporation constituée hors du Canada

(A) lorsque celle-ci remplit la condition énoncée au sous-alinéa m)(ii) et si ces obligations, débetures ou autres titres de créance seraient acceptables pour être

would be eligible for vesting in trust by the company under subparagraph (i) if they had been issued by the guaranteeing corporation and that corporation were a Canadian corporation, or

(B) where the bonds, debentures or other evidences of indebtedness of the guaranteeing corporation would, if it were a Canadian corporation, be eligible for vesting in trust under subparagraph (ii);”

Strike out lines 26 to 35 inclusive, on page 36, and substitute the following therefor:

“period of five years that ended less than one year before the date of vesting thereof in trust, the corporation

(i) paid in each of at least four of the five years, including the last year of that period, a dividend upon its common shares, or

(ii) earned in each of at least four of the five years, including the last year of that period, an amount available for the payment of a dividend upon its common shares,”

New Clause 32.1

Add immediately after Clause 32, on page 46, the following new clause:

“32.1 The said Act is further amended by adding thereto, immediately after section 20 thereof, the following section:

“20.1 (1) Notwithstanding sections 15 and 20, for the purposes of this Act, a company shall not, except with the concurrence of the Minister and subject to such conditions as he may impose, deposit with the Receiver General or vest in trust

(a) bonds, debentures or other evidences of indebtedness that are payable only in a currency other than that of Canada; or

(b) shares that are redeemable or the dividends on which are payable only in a currency other than that of Canada.

(2) Where under subsection (1) the Minister concurs in a deposit or vesting in trust of bonds, debentures, other evidences of indebtedness or shares, he may determine the value at which the bonds, debentures other evidences of indebtedness or shares so deposited or vested in trust shall be accepted for the purposes of this Act.”

Clause 36

Strike out lines 38 to 43 inclusive, on page 52, and substitute the following therefor:

“a rate or rates of interest and a rate or rates of mortality, accident, sickness or other contingencies

(a) that, in the opinion of the valuation actuary, are appropriate to the circumstances of the company and the policies and claims being valued; and

placés en fiducie par la compagnie aux termes du sous-alinéa (i) si la corporation garante était une corporation canadienne et les avait émis, ou

(B) lorsque les obligations, les débentures ou autres titres de créance de la corporation garante seraient, s'il s'agissait d'une corporation canadienne, acceptables pour être placés en fiducie aux termes du sous-alinéa (ii);»

Retrancher les lignes 16 à 25 inclusivement, à la page 36, et les remplacer par ce qui suit:

«qui, au cours d'une période de cinq ans terminée moins d'une année avant la date du placement en fiducie desdites actions, a

(i) payé, au cours d'au moins quatre des cinq années, y compris la dernière, un dividende sur ses actions ordinaires, ou

(ii) gagné, au cours d'au moins quatre des cinq années, y compris la dernière, une somme disponible pour le paiement, sur ses actions ordinaires, d'un dividende,»

Nouvel article 32.1

Ajouter immédiatement après l'article 32, à la page 46, le nouvel article suivant:

«32.1 Ladite loi est modifiée par l'adjonction, après l'article 20, d'un article 20.1 ainsi rédigé:

«20.1 (1) Par dérogation aux articles 15 et 20, aux fins de la présente loi, une compagnie ne peut déposer chez le receveur général ou placer en fiducie

a) d'obligations, débentures ou autres titres de créance payables uniquement en monnaie étrangère; ou

b) d'actions rachetables ou dont les dividendes sont payables uniquement en monnaie étrangère;

qu'avec l'approbation préalable du Ministre et qu'aux conditions que celui-ci peut fixer.

(2) Le Ministre peut préciser la valeur à laquelle doivent être acceptés, aux fins de la présente loi, les obligations, débentures, autres titres de créance ou actions dont il approuve, en vertu du paragraphe (1), le dépôt ou le placement en fiducie.»

Article 36

Retrancher les lignes 39 à 42 inclusivement, à la page 52, et les remplacer par ce qui suit:

«éventualités

a) que l'actuaire responsable de l'évaluation, eu égard à la situation de la compagnie ainsi qu'aux polices et aux réclamations évaluées, estime adéquats; et

(b) that are acceptable to the Superintendent.”

Clause 38

Strike out lines 45 and 46, on page 53, and substitute the following therefor:

“(ii) the country in which the”

Add immediately after subclause 38(1), on page 53, the following new subclause:

“(1.1) Subparagraph 1(h)(ii) of Schedule I to the said Act is repealed and the following substituted therefor:

“(ii) the plant or equipment of a corporation or partnership that is used in the transaction of the business of that corporation or partnership, or”

Strike out lines 12 to 44 inclusive, on page 54, and substitute the following therefor:

“(A) the amount of the total indebtedness of the corporation on the date of vesting in trust, and

(B) where the bonds, debentures or other evidences of indebtedness to be vested in trust are part of a new issue by the corporation, the amount of additional indebtedness to be incurred by the corporation as the result of that issue,

does not exceed three times the aggregate of the average amounts of paid-in capital, contributed surplus, retained earnings, and total indebtedness of the corporation, each such average amount being culculated as one-fifth of the aggregate of the relevant amounts determined as at the end of each of the five financial years of the corporation immediately preceding the date of vesting in trust, and for the purposes of this subparagraph,

(C) where the corporation at the date of a proposed vesting in trust owns beneficially, directly or indirectly, more than fifty per cent of the common shares of one or more other corporations and the accounts of the corporation and those other corporations are normally presented to the shareholders of the corporation in consolidated form, the amount of paid-in capital, contributed surplus, retained earnings and total indebtedness at any relevant time may be determined on the basis of a consolidation of the accounts of the corporation and those other corporations, and

(D) where the corporation is a corporation continuing or formed as a result of the amalgamation or merger of two or more corporations the amount of paid-in capital, contributed surplus, retained earnings and total indebtedness for any relevant time prior to the amalgamation or merger shall be deemed to be identical with the corresponding amounts determined on the basis of a consolidation of the accounts of the amalgamated or merged corporations,”

Strike out line 33, on page 55, and substitute the following therefor:

“ration,

(B.1) where the corporation is a corporation continuing or formed as a result of the amalgamation or merger of

b) que le surintendant juge satisfaisants.»

Article 38

Retrancher les lignes 41 et 42, à la page 53, et les remplacer par ce qui suit:

«(ii) du pays où est situé le siège»

Ajouter immédiatement après le paragraphe 38(1), à la page 53, le nouveau paragraphe suivant:

«(1.1) L'alinéa 1h)(ii) de l'annexe I de ladite loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«(ii) le matériel ou l'outillage d'une corporation ou d'une société, employé dans l'exercice de ses affaires, ou»

Retrancher les lignes 11 à 36 inclusivement, à la page 54, et les remplacer par ce qui suit:

«l'alinéa m) et la somme

(A) des dettes de la corporation, et

(B) des dettes qui résultent, le cas échéant, d'une nouvelle émission d'obligations, débetures ou autres titres de créance, émission dans laquelle le placement en fiducie est prévu,

n'excède pas le triple de l'ensemble des montants moyens du capital versé, du surplus d'apport, des bénéfices non répartis et des dettes de la corporation, chacun de ces montants moyens représentant le cinquième de l'ensemble des montants en question déterminés à la fin de chacun des cinq exercices financiers de la corporation clos avant la date du placement en fiducie, aux fins du présent sous-alinéa,

(C) si, à la date à laquelle un placement en fiducie doit être fait, la corporation est propriétaire, à titre de bénéficiaire, directement ou indirectement, de plus de cinquante pour cent des actions ordinaires d'une autre corporation et si leurs comptes consolidés sont normalement présentés aux actionnaires, le montant du capital versé, du surplus d'apport, des bénéfices non répartis et des dettes de la corporation peut être déterminé sur la base des comptes consolidés des corporations, et

(D) lorsque la corporation en est une née ou résultant d'une fusion, le montant du capital versé, du surplus d'apport, des bénéfices non répartis et des dettes de la corporation est, à tout moment, antérieur à la fusion, réputé être celui apparaissant aux comptes consolidés des corporations qui ont fait l'objet de la fusion,»

Retrancher la ligne 22, à la page 55, et la remplacer par ce qui suit:

«rêts de la corporation,

(B.1) si la corporation en est une née ou résultant d'une fusion, ses gains et ses charges d'intérêt annuelles sont,

two or more corporations, it is deemed to have had earnings and annual interest requirements for any relevant period prior to the date of the amalgamation or merger, identical with the earnings and annual interest requirements of the amalgamated or merged corporations determined on the basis of a consolidation of their accounts, and"

Strike out lines 3 to 11 inclusive, on page 56, and substitute the following therefor:

"(iv) of a Canadian corporation that are guaranteed by a corporation incorporated outside Canada

(A) where the guaranteeing corporation meets the requirements set out in subparagraph (m)(ii) and such bonds, debentures, or other evidences of indebtedness would be eligible for vesting in trust by the company under subparagraph (i) if they had been issued by the guaranteeing corporation and that corporation were a Canadian corporation, or

(B) where the bonds, debentures, or other evidences of indebtedness of the guaranteeing corporation would, if it were a Canadian corporation, be eligible for vesting in trust under subparagraph (ii)."

Strike out lines 17 to 26 inclusive, on page 56, and substitute the following therefor:

"period of five years that ended less than one year before the date of vesting thereof in trust, the corporation

(i) paid in each of at least four of the five years, including the last year of that period, a dividend upon its common shares, or

(ii) earned in each of at least four of the five years, including the last year of that period, an amount available for the payment of a dividend upon its common shares,"

Your Committee has ordered a reprint of Bill S-3, as amended, for the use of the House of Commons at the report stage.

A copy of the Minutes of Proceedings and Evidence relating to this Bill (*Issue No. 62*) is tabled.

Respectfully submitted,

Le président

NORMAN CAFIK

Chairman

pour toute période antérieure à la fusion, réputés avoir été ceux apparaissant aux comptes consolidés des corporations qui ont fait l'objet de la fusion, et»

Retrancher les lignes 45 à 53 inclusivement, à la page 55, et les remplacer par ce qui suit:

«(iv) d'une corporation canadienne, qui sont garanties par une corporation constituée hors du Canada

(A) lorsque celle-ci remplit la condition énoncée au sous-alinéa m)(ii) et si ces obligations, débentures ou autres titres de créance seraient acceptables pour être placés en fiducie par la compagnie aux termes du sous-alinéa (i) si la corporation garante était une corporation canadienne et les avait émis, ou

(B) lorsque les obligations, les débentures ou autres titres de créance de la corporation garante seraient, s'il s'agissait d'une corporation canadienne, acceptables pour être placés en fiducie aux termes du sous-alinéa (ii);»

Retrancher les lignes 5 à 14 inclusivement, à la page 56, et les remplacer par ce qui suit:

«qui, au cours d'une période de cinq ans terminée moins d'une année avant la date du placement en fiducie desdites actions, a

(i) payé, au cours d'au moins quatre des cinq années, y compris la dernière, un dividende sur ses actions ordinaires, ou

(ii) gagné, au cours d'au moins quatre des cinq années, y compris la dernière, une somme disponible pour le paiement, sur ses actions ordinaires, d'un dividende,»

Votre Comité a ordonné la réimpression du Bill S-3, tel que modifié, pour l'usage de la Chambre des communes à l'étape du rapport.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages relatifs à ce Bill (*fascicule no 62*) est déposé.

Respectueusement soumis,

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, JUNE 20, 1977

(76)

[Text]

The Standing Committee on Finance Trade and Economic Affairs met at 8:14 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Cafik, Clarke (*Vancouver Quadra*), Dupras, Kaplan, Langlois, Lambert (*Bellechasse*), Lambert (*Edmonton West*), Martin, Maine, O'Connell, Pearsall and Reid.

Appearing: Mr. Kaplan, M.P., Parliamentary Secretary to the Minister of Finance.

Witness: From the Department of Insurance: Mr. R. Humphrys, Superintendent.

The Order of Reference, dated Friday, June 3, 1977, being read as follows:

Ordered,—That Bill S-3, An Act to amend the Canadian and British Insurance Companies Act and the Foreign Insurance Companies Act, be referred to the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs.

The Chairman called clause 1.

Mr. Humphrys made a statement.

Clause 1 carried.

Clause 2 carried.

On clause 3

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That clause 3 be amended by striking out lines 32 to 36 on page 3 and substituting the following therefor:

“Act, a company may, if its subscribed stock is fully paid, by a by-law made by the directors and confirmed by at least two-thirds of the votes cast by the shareholders and a majority of the total votes cast at a special general meeting duly called for considering the by-law, divide the portion of its capital stock represented by any existing class of shares into shares of larger or smaller par value.

(2.2) Where under this section any portion of the capital stock of a company is divided into shares having a par value of less than five dollars, such shares shall not entitle the holder thereof to a number of votes exceeding the quotient obtained by dividing the total par value of all such shares held by him by five.

(3) A by-law made under this section”

And the question being put on clause 3, as amended, it was carried.

On Clause 4

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That clause 4 be amended by adding thereto immediately after subclause 4(1) on page 4, the following subclause:

“(1.1) Subparagraph 63(1)(h)(ii) of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 20 JUIN 1977

(76)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 20 h 14 sous la présidence de M. Cafik (président).

Membres du Comité présents: MM. Cafik, Clarke (*Vancouver Quadra*), Dupras, Kaplan, Langlois, Lambert (*Bellechasse*), Lambert (*Edmonton-Ouest*), Martin, Maine, O'Connell, Pearsall et Reid.

Comparaît: M. Kaplan, député, secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

Témoin: Du Département des assurances: M. R. Humphrys, surintendant.

Lecture est faite de l'ordre de renvoi suivant du vendredi 3 juin 1977:

Il est ordonné,—Que le Bill S-3, Loi modifiant la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques et la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères, soit déferé au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques.

Le président met en délibération l'article 1.

M. Humphrys fait une déclaration.

L'article 1 est adopté.

L'article 2 est adopté.

Article 3

Sur motion de M. Maine, il est convenu,—Que l'article 3 soit modifié en remplaçant, à la page 3, les lignes 30 à 36 par ce qui suit:

«traire de la présente loi, une compagnie peut, si son capital souscrit est entièrement versé, par règlement établi par les administrateurs et ratifié par au moins deux tiers des voix exprimées par les actionnaires et à la majorité du total des voix exprimées à une assemblée générale extraordinaire dûment convoquée pour en délibérer, diviser la partie de son capital-actions formée d'une catégorie quelconque d'actions existantes en actions d'une valeur au pair moindre ou plus élevée.

(2.2) Lorsque, en vertu du présent article, une partie du capital-actions d'une compagnie est divisée en actions d'une valeur au pair inférieure à cinq dollars, le détenteur de ces actions n'a pas droit à un nombre de voix excédant le quotient obtenu en divisant par cinq la valeur au pair totale de ces actions.

(3) L'entrée en vigueur d'un règlement visé au présent article est subordonnée à

L'article 3 modifié, mis aux voix, est adopté.

Article 4

Sur motion de M. Maine, il est convenu,—Que l'article 4 soit modifié par l'adjonction, à la page 4, du paragraphe suivant à la suite du paragraphe 4(1) du bill:

«(1.1) L'alinéa 63(1)(h)(ii) de ladite loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

“(ii) the plant or equipment of a corporation or partnership that is used in the transaction of the business of that corporation or partnership; or” ”

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That clause 4 be amended by striking out lines 25 to 52 on page 4 and lines 1 to 5 on page 5 and substituting the following therefor:

“(A) the amount of the total indebtedness of the corporation on the date of the investment, and

(B) where the investment is to be made in a new issue of bonds, debentures or other evidences of indebtedness of the corporation, the amount of additional indebtedness to be incurred by the corporation as the result of that issue,

does not exceed three times the aggregate of the average amounts of paid-in capital, contributed surplus, retained earnings and total indebtedness of the corporation, each such average amount being calculated as one-fifth of the aggregate of the relevant amounts determined as at the end of each of the five financial years of the corporation immediately preceding the date of investment, and for the purposes of this subparagraph,

(C) where the corporation at the date of a proposed investment owns beneficially, directly or indirectly, more than fifty per cent of the common shares of one or more other corporations and the accounts of the corporation and those other corporations are normally presented to the shareholders of the corporation in consolidated form, the amount of paid-in capital, contributed surplus, retained earnings and total indebtedness at any relevant time may be determined on the basis of a consolidation of the accounts of the corporation and those other corporations, and

(D) where the corporation is a corporation continuing or formed as a result of the amalgamation or merger of two or more corporations, the amount of paid-in capital, contributed surplus, retained earnings and total indebtedness at any relevant time prior to the amalgamation or merger shall be deemed to be identical with the corresponding amounts determined on the basis of a consolidation of the accounts of the amalgamated or merged corporations,”

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That clause 4 be amended by striking out line 45 on page 5 and substituting the following therefor:

“(B.1) where the corporation is a corporation continuing or formed as a result of the amalgamation or merger of two or more corporations, it is deemed to have had earnings and annual interest requirements for any relevant period prior to the date of the amalgamation or merger, identical with the earnings and annual interest requirements of the amalgamated or merged corporations determined on the basis of a consolidation of their accounts, and”

«(ii) le matériel ou l'outillage d'une corporation ou d'une société employé dans l'exercice de ses affaires; ou» »

Sur motion de M. Maine, il est convenu,—Que l'article 4 soit modifié en remplaçant, à la page 4, les lignes 25 à 50 par ce qui suit:

«m) et la somme

(A) des dettes de la corporation, et

(B) des dettes qui résultent, le cas échéant, d'une nouvelle émission d'obligations, débetures ou autres titres de créance, émission dans laquelle le placement est prévu,

n'excède pas le triple de l'ensemble des montants moyens du capital versé, du surplus d'apport, de bénéfices non répartis et des dettes de la corporation, chacun de ces montants moyens représentant le cinquième de l'ensemble des montants en question déterminés à la fin de chacun des cinq exercices financiers de la corporation clos avant la date du placement, et, aux fins du présent sous-alinéa,

(C) si, à la date à laquelle un placement doit être fait, la corporation est propriétaire, à titre de bénéficiaire, directement ou indirectement, de plus de cinquante pour cent des actions ordinaires d'une autre corporation et si leurs comptes consolidés sont normalement présentés aux actionnaires, le montant du capital versé, du surplus d'apport, des bénéfices non répartis et des dettes de la corporation peut être déterminé sur la base des comptes consolidés des corporations, et

(D) lorsque la corporation en est une née ou résultant d'une fusion, le montant du capital versé, du surplus d'apport, des bénéfices non répartis et des dettes de la corporation est, à tout moment antérieur à la fusion, réputé être celui apparaissant aux comptes consolidés des corporations qui ont fait l'objet de la fusion,»

Sur motion de M. Maine il est convenu,—Que l'article 4 soit modifié en remplaçant, à la page 5, la ligne 34 par ce qui suit:

«la corporation,

(B.1) si la corporation en est une née ou résultant d'une fusion, ses gains et ses charges d'intérêt annuelles sont, pour toute période antérieure à la fusion, réputés avoir été ceux apparaissant aux comptes consolidés des corporations qui ont fait l'objet de la fusion, et»

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That clause 4 be amended by striking out lines 10 to 19 on page 6 and substituting the following therefor:

“five years that ended less than one year before the date of investment, the corporation

(i) paid in each of at least four of the five years, including the last year of that period, a dividend upon its common shares, or

(ii) earned in each of at least four of the five years, including the last year of that period, an amount available for the payment of a dividend upon its common shares,”

And the question being put on clause 4, as amended, it was carried.

Clauses 5 to 7 inclusive carried.

On clause 8

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That clause 8 be amended by striking out line 31 on page 11 and substituting the following therefor:

“(2) Subsection 71(3) to (7) of the said”

And the question being put on clause 8, as amended, it was carried.

Clauses 9 to 12 inclusive carried.

On clause 13

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That clause 13 be amended by striking out line 39 on page 19 and substituting the following therefor:

“ter, exceed the total liabilities of the company in that country including the amount of the reserves on”

And the question being put on clause 13, as amended, it was carried.

Clauses 14 and 15 carried.

On clause 16

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That clause 16 be amended by striking out lines 3 to 8 on page 22 and substituting the following therefor:

“a rate or rates of interest and a rate or rates of mortality, accident, sickness or other contingencies

(a) that, in the opinion of the valuation actuary, are appropriate to the circumstances of the company and the policies and claims being valued; and

(b) that are acceptable to the Superintendent.”

And the question being put on clause 16, as amended, it was carried.

Clauses 17 to 20 inclusive carried.

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That a new clause 20.1 be added immediately after clause 20, on page 31.

“20.1 The said Act is further amended by adding thereto, immediately after section 129 thereof, the following section:

“129.1(1) Notwithstanding sections 57, 123 and 129, for the purposes of this Act, a British company shall not, except with the concurrence of the Minister and subject to

Sur motion de M. Maine il est convenu,—Que l'article 4 soit modifié en remplaçant, à la page 6, les lignes 5 à 14 par ce qui suit:

«dans une période de cinq ans terminée moins d'une année avant la date du placement, a

(i) payé, au cours d'au moins quatre des cinq années, y compris la dernière, un dividende sur ses action ordinaires, ou

(ii) gagné, au cours d'au moins quatre des cinq années, y compris la dernière, une somme disponible pour le paiement, sur ses actions ordinaires, d'un dividende,»

L'article 4 modifié, mis aux voix, est adopté.

Les articles 5 à 7 inclusivement sont adoptés.

Article 8

Sur motion de M. Maine, il est convenu,—Que l'article 8 soit modifié en remplaçant, à la page 11, la ligne 25 par ce qui suit:

«(2) Les paragraphes 71(3) à (7) de ladite»

L'article 8 modifié, mis aux voix, est adopté.

Les articles 9 à 12 inclusivement sont adoptés.

Article 13

Sur motion de M. Maine il est convenu,—Que l'article 13 soit modifié en remplaçant, à la page 19, la ligne 35 par ce qui suit:

«l'accord du Ministre, excéder le total de ses engagements dans ce pays y compris les réserves»

L'article 13 modifié, mis aux voix, est adopté.

Les articles 14 et 15 sont adoptés.

Article 16

Sur motion de M. Maine il est convenu,—Que l'article 16 soit modifié en remplaçant, à la page 22, les lignes 4 à 7 par ce qui suit:

«éventualités

a) que l'actuaire responsable de l'évaluation, eu égard à la situation de la compagnie ainsi qu'aux polices et aux réclamations évaluées, estime adéquats; et

b) que le surintendant juge satisfaisants.»

L'article 16 modifié, mis aux voix, est adopté.

Les articles 17 à 20 sont inclusivement adoptés.

Sur motion de M. Maine, il est convenu,—Que le Bill soit modifié par l'adjonction, après l'article 20, à la page 31, d'un article 20.1 ainsi rédigé:

«20.1 Ladite loi est modifiée par l'adjonction, après l'article 129, d'un article 129.1 rédigé comme suit:

«129.1 (1) Par dérogation aux articles 57, 123 et 129, aux fins de la présente loi, une compagnie britannique ne peut déposer chez le receveur général ou placer en fiducie

such conditions as he may impose, deposit with the Receiver General or vest in trust

(a) bonds, debentures or other evidences of indebtedness that are payable only in a currency other than that of Canada; or

(b) shares that are redeemable or the dividends on which are payable only in a currency other than that of Canada.

(2) Where under subsection (1) the Minister concurs in a deposit or vesting in trust of bonds, debentures, other evidences of indebtedness or shares, he may determine the value at which the bonds, debentures, other evidences of indebtedness or shares so deposited or vested in trust shall be accepted, for the purposes of this Act.” ”

Clauses 22 and 23 carried.

On clause 24

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That clause 24 be amended by striking out line 39 on page 32 and substituting the following therefore:

“ “139. (1) Subsections 81(1), (2), (3) and”

Clauses 25, 26 and 27 carried.

On clause 28

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That clause 28 be amended by striking out lines 3 and 4 on page 34 and substituting the following therefore:

“(ii) the country in which the”

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That a new subclause 28(1.1) be added immediately after subclause 28(1) on page 34.

“(1.1) Subparagraph 1(h)(ii) of Schedule II to the said Act is repealed and the following substituted therefor:

“(ii) the plant or equipment of a corporation or partnership that is used in the transaction of the business of that corporation or partnership; or” ”

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That clause 28 be amended by striking out lines 18 to 50 on page 34 and substituting the following therefor:

“(A) the amount of the total indebtedness of the corporation on the date of vesting in trust, and

(B) where the bonds, debentures or other evidences of indebtedness to be vested in trust are part of a new issue by the corporation, the amount of additional indebtedness to be incurred by the corporation as the result of that issue,

does not exceed three times the aggregate of the average amounts of paid-in capital, contributed surplus, retained earnings, and total indebtedness of the corporation, each such average amount being calculated as one-fifth of the aggregate of the relevant amounts determined as at the end of each of the five financial years of the corporation immediately preceding the date of vesting in trust, and for the purposes of this subparagraph,

a) d'obligations, débentures ou autres titres de créance payables uniquement en monnaie étrangère; ou

b) d'actions rachetables ou dont les dividendes sont payables uniquement en monnaie étrangère;

qu'avec l'approbation préalable du Ministre et qu'aux conditions que celui-ci peut fixer.

(2) Le Ministre peut préciser la valeur à laquelle doivent être acceptés, aux fins de la présente loi, les obligations, débentures, autres titres de créance ou actions dont il approuve, en vertu du paragraphe (1), le dépôt ou le placement en fiducie.» ”

Les articles 22 et 23 sont adoptés.

Article 24

Sur motion de M. Maine, il est convenu,—Que l'article 24 soit modifié en remplaçant, à la page 32, la ligne 33 par ce qui suit:

« «139. (1) Les paragraphes 81(1), (2), (3) et»

Les articles 25, 26 et 27 sont adoptés.

Article 28

Sur motion de M. Maine, il est convenu,—Que l'article 28 soit modifié en remplaçant, à la page 34, les lignes 3 et 4 par ce qui suit:

«(ii) du pays où est situé le siège»

Sur motion de M. Maine, il est convenu,—Que le bill soit modifié par l'adjonction, à la page 34, du paragraphe suivant à la suite du paragraphe 28(1):

«(1.1) L'alinéa 1h)(ii) de l'annexe II de ladite loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«(ii) le matériel ou l'outillage d'une corporation ou d'une société employé dans l'exercice de ses affaires; ou» ”

Sur motion de M. Maine, il est convenu,—Que l'article 28 soit modifié en remplaçant, à la page 34, les lignes 16 à 42, par ce qui suit:

«l'alinéa m) et la somme

(A) des dettes de la corporation, et

(B) des dettes qui résultent, le cas échéant, d'une nouvelle émission d'obligations, débentures ou autres titres de créance, émission dans laquelle le placement en fiducie est prévu,

n'excède pas le triple de l'ensemble des montants moyens du capital versé, du surplus d'apport, des bénéfices non répartis et des dettes de la corporation, chacun de ces montants moyens représentant le cinquième de l'ensemble des montants, en question déterminés à la fin de chacun des cinq exercices financiers de la corporation clos avant la date du placement en fiducie, et, aux fins du présent sous-alinéa,

(C) where the corporation at the date of a proposed vesting in trust owns beneficially, directly or indirectly, more than fifty per cent of the common shares of one or more other corporations and the accounts of the corporation and those other corporations are normally presented to the shareholders of the corporation in consolidated form, the amount of paid-in capital, contributed surplus, retained earnings and total indebtedness at any relevant time may be determined on the basis of a consolidation of the accounts of the corporation and those other corporations, and

(D) where the corporation is a corporation continuing or formed as a result of the amalgamation or merger of two or more corporations the amount of paid-in capital contributed surplus, retained earnings and total indebtedness for any relevant time prior to the amalgamation or merger shall be deemed to be identical with the corresponding amounts determined on the basis of a consolidation of the accounts of the amalgamated or merged corporations,”

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That clause 28 be amended by striking out line 40 on page 35 and substituting the following therefor:

“ration,

(B.1) where the corporation is a corporation continuing or formed as a result of the amalgamation or merger of two or more corporations, it is deemed to have had earnings and annual interest requirements for any relevant period prior to the date of the amalgamation or merger, identical with the earnings and annual interest requirements of the amalgamated or merged corporations determined on the basis of a consolidation of their accounts, and”

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That clause 28 be amended by striking out lines 12 to 20 on page 36 and substituting the following therefor:

“(iv) of a Canadian corporation that are guaranteed by a corporation incorporated outside Canada

(A) where the guaranteeing corporation meets the requirements set out in subparagraph (m)(ii) and such bonds, debentures, or other evidences of indebtedness would be eligible for vesting in trust by the company under subparagraph (i) if they had been issued by the guaranteeing corporation and that corporation were a Canadian corporation, or

(B) where the bonds, debentures or other evidences of indebtedness of the guaranteeing corporation would, if it were a Canadian corporation, be eligible for vesting in trust under subparagraph (ii);”

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That clause 28 be amended by striking out lines 26 to 35 on page 36 and substituting the following therefor:

“period of five years that ended less than one year before the date of vesting thereof in trust, the corporation

(C) si, à la date à laquelle un placement en fiducie doit être fait, la corporation est propriétaire, à titre de bénéficiaire, directement ou indirectement, de plus de cinquante pour cent des actions ordinaires d'une autre corporation et si leurs comptes consolidés sont normalement présentés aux actionnaires, le montant du capital versé, du surplus d'apport, des bénéfices non répartis et des dettes de la corporation peut être déterminé sur la base des comptes consolidés des corporations, et

(D) lorsque la corporation en est une née ou résultant d'une fusion, le montant du capital versé, du surplus d'apport, des bénéfices non répartis et des dettes de la corporation est, à tout moment, antérieur à la fusion, réputé être celui apparaissant aux comptes consolidés des corporations qui ont fait l'objet de la fusion,»

Sur motion de M. Maine il est convenu,—Que l'article 28 soit modifié en remplaçant, à la page 35, la ligne 30 par ce qui suit:

«rêts de la corporation,

(B.1) si la corporation en est une née ou résultant d'une fusion, ses gains et ses charges d'intérêt annuelles sont, pour toute période antérieure à la fusion, réputés avoir été ceux apparaissant aux comptes consolidés des corporations qui ont fait l'objet de la fusion, et»

Sur motion de M. Maine, il est convenu,—Que l'article 28 soit modifié en remplaçant, à la page 36, les lignes 3 à 11 par ce qui suit:

«(iv) d'une corporation canadienne, qui sont garantis par une corporation constituée hors du Canada

(A) lorsque celle-ci remplit la condition énoncée au sous-alinéa m)(ii) et si ces obligations, débentures ou autres titres de créance seraient acceptables pour être placés en fiducie par la compagnie aux termes du sous-alinéa (i) si la corporation garante était une corporation canadienne et les avait émis, ou

(B) lorsque les obligations, les débentures ou autres titres de créance de la corporation garante seraient, s'il s'agissait d'une corporation canadienne, acceptables pour être placés en fiducie aux termes du sous-alinéa (ii);»

Sur motion de M. Maine, il est convenu,—Que l'article 28 soit modifié en remplaçant, à la page 36, les lignes 16 à 25, par ce qui suit:

«qui, au cours d'une période de *cinq ans* terminée moins d'une année avant la date du placement en fiducie desdites actions, a

(i) paid in each of at least four of the five years, including the last year of that period, a dividend upon its common shares, or

(ii) earned in each of at least four of the five years, including the last year of that period, an amount available for the payment of a dividend upon its common shares,”

And the question being put on clause 28, as amended, it was carried.

Clauses 29 to 32 inclusive carried.

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That a new clause 32.1 be added immediately after clause 32 on page 46.

“32.1 The said Act is further amended by adding thereto, immediately after section 20 thereof, the following section:

“20.1(1) Notwithstanding sections 15 and 20, for the purposes of this Act, a company shall not, except with the concurrence of the Minister and subject to such conditions as he may impose, deposit with the Receiver General or vest in trust

(a) bonds, debentures or other evidences of indebtedness that are payable only in a currency other than that of Canada; or

(b) shares that are redeemable or the dividends on which are payable only in a currency other than that of Canada.

(2) Where under subsection (1) the Minister concurs in a deposit or vesting in trust of bonds, debentures, other evidences of indebtedness or shares, he may determine the value at which the bonds, debentures other evidences of indebtedness or shares so deposited or vested in trust shall be accepted for the purposes of this Act.”

Clauses 33 to 35 inclusive carried.

On clause 36

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That clause 36 be amended by striking out lines 38 to 43 on page 52 and substituting the following therefor:

“a rate or rates of interest and a rate or rates of mortality, accident, sickness or other contingencies

(a) that, in the opinion of the valuation actuary, are appropriate to the circumstances of the company and the policies and claims being valued; and

(b) that are acceptable to the Superintendent.”

And the question being put on clause 36, as amended, it was carried.

Clause 37 carried.

On clause 38

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That clause 38 be amended by striking out lines 45 and 46 on page 53 and substituting the following therefor:

“(ii) the country in which the”

(i) payé, au cours d'au moins quatre des cinq années, y compris la dernière, un dividende sur ses actions ordinaires, ou

(ii) gagné, au cours d'au moins quatre des cinq années, y compris la dernière, une somme disponible pour le paiement, sur ses actions ordinaires, d'un dividende,»

L'article 28 modifié, mis aux voix, est adopté.

Les articles 29 à 32 inclusivement sont adoptés.

Sur motion de M. Maine, il est convenu,—Que le bill soit modifié par l'adjonction, après l'article 32, à la page 46, d'un article 32.1 rédigé comme suit:

«32.1 Ladite loi est modifiée par l'adjonction, après l'article 20, d'un article 20.1 ainsi rédigé:

«20.1(1) Par dérogation aux articles 15 et 20, aux fins de la présente loi, une compagnie ne peut déposer chez le receveur général ou placer en fiducie

a) d'obligations, débentures ou autres titres de créance payables uniquement en monnaie étrangère; ou

b) d'actions rachetables ou dont les dividendes sont payables uniquement en monnaie étrangères;

qu'avec l'approbation préalable du Ministre et qu'aux conditions que celui-ci peut fixer.

(2) Le Ministre peut préciser la valeur à laquelle doivent être acceptés, aux fins de la présente loi, les obligations, débentures, autres titres de créance ou actions dont il approuve, en vertu du paragraphe (1), le dépôt ou le placement en fiducie.»

Les articles 33 à 35 inclusivement sont adoptés.

Article 36

Sur motion de M. Maine il est convenu,—Que l'article 36 soit modifié en remplaçant, à la page 52, les lignes 39 à 42 par ce qui suit:

«éventualités

a) que l'actuaire responsable de l'évaluation, eu égard à la situation de la compagnie ainsi qu'aux polices et aux réclamations évaluées, estime adéquats; et

b) que le surintendant juge satisfaisants.»

L'article 36 modifié, mis aux voix, est adopté.

L'article 37 est adopté.

Article 38

Sur motion de M. Maine, il est convenu,—Que l'article 38 soit modifié en remplaçant, à la page 53, les lignes 41 et 42 par ce qui suit:

«(ii) du pays où est situé le siège»

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That clause 38 be amended by adding immediately after subclause 38(1) on page 53 the following subclause:

“(1.1) Subparagraph 1(h)(ii) of Schedule I to the said Act is repealed and the following substituted therefor:

“(ii) the plant or equipment of a corporation or partnership that is used in the transaction of the business of that corporation or partnership, or” ”

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That clause 38 be amended by striking out lines 12 to 44 on page 54 and substituting the following therefor:

“(A) the amount of the total indebtedness of the corporation on the date of vesting in trust, and

(B) where the bonds, debentures or other evidences of indebtedness to be vested in trust are part of a new issue by the corporation, the amount of additional indebtedness to be incurred by the corporation as the result of that issue,

does not exceed three times the aggregate of the average amounts of paid-in capital, contributed surplus, retained earnings, and total indebtedness of the corporation, each such average amount being calculated as one-fifth of the aggregate of the relevant amounts determined as at the end of each of the five financial years of the corporation immediately preceding the date of vesting in trust, and for the purposes of this subparagraph,

(C) where the corporation at the date of a proposed vesting in trust owns beneficially, directly or indirectly, more than fifty per cent of the common shares of one or more other corporations and the accounts of the corporation and those other corporations are normally presented to the shareholders of the corporation in consolidated form, the amount of paid-in capital, contributed surplus, retained earnings and total indebtedness at any relevant time may be determined on the basis of a consolidation of the accounts of the corporation and those other corporations, and

(D) where the corporation is a corporation continuing or formed as a result of the amalgamation or merger of two or more corporations the amount of paid-in capital, contributed surplus, retained earnings and total indebtedness for any relevant time prior to the amalgamation or merger shall be deemed to be identical with the corresponding amounts determined on the basis of a consolidation of the accounts of the amalgamated or merged corporations.”

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That clause 38 be amended by striking out line 33 on page 55 and substituting the following therefor:

“ration,

(B.1) where the corporation is a corporation continuing or formed as a result of the amalgamation or merger of two or more corporations, it is deemed to have had earnings and annual interest requirements for any relevant period prior to the date of the amalgamation or merger, identical with the earnings and annual interest

Sur motion de M. Maine, il est convenu,—Que l'article 38 soit modifié par l'adjonction, à la page 53, du paragraphe suivant à la suite du paragraphe 38(1) du bill:

«(1.1) L'alinéa 1h) (ii) de l'annexe I de ladite loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

«(ii) le matériel ou l'outillage d'une corporation ou d'une société, employé dans l'exercice de ses affaires, ou» »

Sur motion de M. Maine, il est convenu,—Que l'article 38 soit modifié en remplaçant, à la page 54, les lignes 11 à 36, par ce qui suit:

«l'alinéa m) et la somme

(A) des dettes de la corporation, et

(B) des dettes qui résultent, le cas échéant, d'une nouvelle émission d'obligations, débetures ou autres titres de créance, émission dans laquelle le placement en fiducie est prévu,

n'excède par le triple de l'ensemble des montants moyens du capital versé, du surplus d'apport, des bénéfices non répartis et des dettes de la corporation, chacun de ces montants moyens représentant le cinquième de l'ensemble des montants en question déterminés à la fin de chacun des cinq exercices financiers de la corporation clos avant la date du placement en fiducie, aux fins du présent sous-alinéa,

(C) si, à la date à laquelle un placement en fiducie doit être fait, la corporation est propriétaire, à titre de bénéficiaire, directement ou indirectement, de plus de cinquante pour cent des actions ordinaires d'une autre corporation et si leurs comptes consolidés sont normalement présentés aux actionnaires, le montant du capital versé, du surplus d'apport, des bénéfices non répartis et des dettes de la corporation peut être déterminé sur la base des comptes consolidés des corporations, et

(D) lorsque la corporation en est une née ou résultant d'une fusion, le montant du capital versé, du surplus d'apport, des bénéfices non répartis et des dettes de la corporation est, à tout moment, antérieur à la fusion, réputé être celui apparaissant aux comptes consolidés des corporations qui ont fait l'objet de la fusion.»

Sur motion de M. Maine, il est convenu,—Que l'article 38 soit modifié en remplaçant, à la page 55, la ligne 22 par ce qui suit:

«rêts de la corporation,

(B.1) si la corporation en est une née ou résultant d'une fusion, ses gains et ses charges d'intérêt annuelles sont, pour toute période antérieure à la fusion, réputés avoir été ceux apparaissant aux comptes consolidés des corporations qui ont fait l'objet de la fusion, et»

requirements of the amalgamated or merged corporations determined on the basis of a consolidation of their accounts, and”

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That clause 38 be amended by striking out lines 3 to 11 on page 56 and substituting the following therefor:

“(iv) of a Canadian corporation that are guaranteed by a corporation incorporated outside Canada

(A) where the guaranteeing corporation meets the requirements set out in subparagraph (m)(ii) and such bonds, debentures, or other evidences of indebtedness would be eligible for vesting in trust by the company under subparagraph (i) if they had been issued by the guaranteeing corporation and that corporation were Canadian corporation, or

(B) where the bonds, debentures, or other evidences of indebtedness of the guaranteeing corporation would, if it were a Canadian corporation, be eligible for vesting in trust under subparagraph (ii).”

On motion of Mr. Maine, it was agreed,—That clause 38 be amended by striking out lines 17 to 26 on page 56 and substituting the following therefor:

“period of five years that ended less than one year before the date of vesting thereof in trust, the corporation

(i) paid in each of at least four of the five years, including the last year of that period, a dividend upon its common shares, or

(ii) earned in each of at least four of the five years, including the last year of that period, an amount available for the payment of a dividend upon its common shares,”

And the question being put on Clause 38, as amended it was carried.

Clauses 39 and 40 carried.

The Title carried.

The Bill, as amended, carried.

Ordered—That the Chairman report Bill S-3, with amendments, to the House.

On motion of Mr. Maine, it was ordered,—That Bill S-3, be reprinted, as amended, for the use of the House of Commons at report stage.

During the course of the meeting Mr. Humphrys answered questions.

At 9:35 o'clock p.m. the Committee adjourned until 9:00 o'clock a.m. Tuesday, June 21, 1977.

Sur motion, de M. Maine, il est convenu,—Que l'article 38 soit modifié en remplaçant, à la page 55, les lignes 45 à 53 par ce qui suit:

«(iv) d'une corporation canadienne, qui sont garantes par une corporation constituée hors du Canada

(A) lorsque celle-ci remplit la condition énoncée au sous-alinéa m (ii) et si ces obligations, débentures ou autres titres de créance seraient acceptables pour être placés en fiducie par la compagnie aux termes du sous-alinéa (i) si la corporation garante était une corporation canadienne et les avait émis, ou

(B) lorsque les obligations, les débentures ou autres titres de créance de la corporation garante seraient, s'il s'agissait d'une corporation canadienne, acceptables pour être placés en fiducie aux termes du sous-alinéa (ii);»

Sur motion de M. Maine, il est convenu,—Que l'article 38 soit modifié en remplaçant, à la page 56, les lignes 5 à 14 par ce qui suit:

«qui, au cours d'une période de cinq ans terminée moins d'une année avant la date du placement en fiducie desdites actions, a

(i) payé, au cours d'au moins quatre des cinq années, y compris la dernière, un dividende sur ses actions ordinaires, ou

(ii) gagné, au cours d'au moins quatre des cinq années, y compris la dernière, une somme disponible pour le paiement, sur ses actions ordinaires, d'un dividende,»

L'article 38 modifié, mis aux voix, est adopté.

Les articles 39 et 40 sont adoptés.

Le titre est adopté.

Le bill modifié est adopté.

Il est ordonné,—Que le président fasse rapport à la Chambre du Bill S-3 et de ses amendements.

Sur motion de M. Maine, il est ordonné,—Que le Bill S-3 soit réimprimé, tel que modifié, pour l'usage de la Chambre des communes à l'étape du rapport.

Au cours de la séance, M. Hymphrys répond aux questions.

A 21 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 21 juin 1977, à 9 heures.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Monday, June 20, 1977

• 2014

[Texte]

The Chairman: We have as our order of reference Bill S-3, an Act to amend the Canadian and British Insurance Companies Act and the Foreign Insurance Companies Act.

On Clause 1.

The Chairman: I want to welcome Mr. Humphrys, the Superintendent of the Department of Insurance who is appearing before us as a witness. Later on, Mr. Kaplan, the Parliamentary Secretary to the Minister of Finance, will be here as well. Mr. Kaplan was here earlier and has departed to try to stir up some members so that we would have a full quorum to be able to pass this legislation tonight.

• 2015

On behalf of all Committee members I want to welcome Mr. Humphrys and ask him if he would care to make an opening comment at this time in respect to Bill S-3.

Mr. R. Humphrys (Superintendent, Department of Insurance): Mr. Chairman, I will make a very short comment. The purpose of the bill was explained in the speech on second reading. Its main purpose and main thrust is to revise the statutory provisions relating to the valuation of liabilities and the valuation of assets of insurance companies. This follows a long series of studies and discussions by the accounting profession, the actuarial profession, the industry itself, and the supervisors both in this country and in the United States, trying to find ways of improving the patterns of financial reporting for life insurance companies particularly, and for other insurance companies in the hope of bringing their financial reports and published statements more into line with accounting principles that are applied in respect of other corporations.

This is complicated and technical, and the most important provisions in this bill attempt to create the legislative pattern to permit this revision in the approach to financial reporting. Apart from that, there are some amendments proposed with respect to investment powers, not very extensive or far reaching, and then a number of other less important amendments having to do with a variety of points that I think I can explain best as we come to them clause by clause.

The bill deals with three classes of companies, Canadian companies, British companies and foreign companies, and as a consequence many of the provisions have to be repeated three times. That accounts for the size of the bill.

There has been distributed a package of amendments. These are an attempt to respond to comments that reached us after the bill was considered in the Senate. They attempt to respond to comments and criticisms mostly from legal counsel representing security issuers seeking clarification of certain of the investment provisions. Again, the amendments look extensive but many of them have to be repeated three times because of the structure of the bill.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le lundi 20 juin 1977

[Traduction]

Le président: En vertu de notre mandat, nous étudions le bill S-3, Loi modifiant la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques et la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères.

Article 1.

Le président: J'aimerais accueillir M. Humphrys, le surintendant du Département des assurances. Plus tard, M. Kaplan, secrétaire parlementaire du ministre des Finances, viendra également nous rejoindre. Monsieur Kaplan était ici plus tôt, il est parti essayer de rassembler quelques députés pour constituer le quorum afin que nous puissions adopter cette loi ce soir.

Au nom de tous les membres du comité je veux souhaiter la bienvenue à M. Humphrys et lui demander s'il veut faire une déclaration d'ouverture sur le Bill S-3.

M. R. Humphrys (Surintendant, Département des assurances): Monsieur le président, je ferai un bref commentaire. Le but du bill a été expliqué dans le discours en deuxième lecture. Son but et son orientation principale est de réviser les dispositions réglementaires au sujet de l'évaluation du passif et de l'actif des compagnies d'assurance. Cela fait suite à une longue série d'études et de discussions par les comptables, les actuaires, l'industrie, et les surveillants au Canada et aux États-Unis, tendant à trouver la façon d'améliorer les méthodes pour les rapports financiers des compagnies d'assurance-vie, surtout, et d'autres compagnies dans l'espoir que ces rapports financiers et les bilans officiels répondent davantage aux principes de comptabilité utilisés par les autres sociétés.

C'est compliqué et technique, et les dispositions les plus importantes de ce bill visent à permettre la révision des procédures de rapport financier. De plus, nous proposons des amendements sans grande portée sur les pouvoirs d'investissement, et ensuite une série d'amendements moins importants touchant une variété de points que je pourrai mieux expliquer lorsque nous les étudierons article par article.

Le bill touche trois catégories de compagnies, les compagnies canadiennes, britanniques et étrangères, et conséquemment beaucoup de dispositions doivent être répétées à trois reprises. C'est ce qui explique l'épaisseur du bill.

On a distribué un paquet d'amendements. C'est un effort pour répondre aux commentaires que nous avons reçus après que le Sénat ait étudié le bill. Il s'agit surtout de répondre aux commentaires et aux critiques provenant pour la plupart de conseillers juridiques représentant des garants cherchant certaines précisions sur des dispositions quant à l'investissement. Je le répète, il semble y avoir beaucoup d'amendements, mais

[Text]

Mr. Chairman, that is all I would like to say initially. Further explanations of the amendments I think I can deal best with when you come to them in each clause.

Mr. Robert Kaplan, M.P. (Parliamentary Secretary to the Minister of Finance): Perhaps I could add a word. Mr. Humphrys and I discussed the division of responsibility in responding to your questions and making our presentation, Mr. Chairman. I am delighted to have him here as an expert witness on the subject, far more qualified than I am to explain these amendments. So I am here really simply to introduce him, and I missed the opportunity to do that.

The Chairman: I had explained your absence to members of the Committee on some fairly pressing concerns, I think, of the department and the Committee at that time. We welcome you along with Mr. Humphrys, of course, to answer questions of our witnesses.

I wonder if I may at this time raise a general question of some concern to the Chair. I have in front of me a communiqué that was received this evening from Brian J. Wallace of Lawson, Tundell, Lawson and McIntosh in Vancouver, B.C., in respect to Bill S-3. Perhaps by way of background I should draw to the attention of the Committee that within the last few days individual members of the public representing either themselves or groups have approached this Committee and its Chairman to find out how this bill would be dealt with in Committee, and in one particular case, and perhaps it was two, a request to appear before the Committee.

I drew to the attention of such parties that it was the intention of the Committee to dispose of this bill in this single meeting tonight and that if they had concerns they had best discuss this matter with the Superintendent of Insurance. Arrangements were made to do precisely that today. Mr. Humphrys very kindly contacted by telephone at my request the parties involved so that they could have explained to them the nature of the government amendments that were going to be brought forward tonight, to find out if, following those amendments, they still had some concerns. I informed each person with whom I was in contact that if that discussion that they held with the Superintendent of Insurance or his staff was not successful in their interest, that they should best communicate with me again.

Following that, I have received this rather lengthy telex to myself as Chairman of the Committee, and I feel obligated, as Chairman, to draw to the attention of all Committee members, the contents of that telex, and, more specifically, to draw this matter to the attention of Mr. Humphrys as he may well want to respond to it in the course of our deliberations tonight. To do less than that, I think, would have been inappropriate in terms of dealing with the public who want to communicate with this Committee.

I only have this telex in English, unfortunately, and if it is the wish of the Committee, I will distribute copies to all members so that at least you will be aware of the concerns expressed.

Have I the right to do that?

Some hon. Members: Agreed.

[Translation]

beaucoup ont dû être répétés à trois reprises étant donné la structure du bill.

Monsieur le président, c'est tout ce que j'ai à dire pour le moment. Je crois que je pourrai mieux expliquer les amendements lorsque nous les étudierons pour chaque article.

M. Robert Kaplan, député (Secrétaire parlementaire du ministre des Finances): Je pourrais peut-être ajouter quelque chose. M. Humphrys et moi-même avons discuté à savoir qui répondrait à vos questions et ferait notre présentation, monsieur le président. Je suis heureux qu'il soit là puisque c'est dans le sujet un expert beaucoup plus qualifié que moi pour expliquer ces amendements. Donc je suis simplement venu pour vous le présenter, et j'ai raté l'occasion de le faire.

Le président: J'ai expliqué aux membres du comité les préoccupations pressantes du département et du comité justifiant votre absence. Bien sûr nous vous souhaitons la bienvenue, ainsi qu'à M. Humphrys, afin de répondre aux questions de nos témoins.

Je me demande si je pourrais à ce moment-ci soulever une question d'intérêt général qui préoccupe le président. J'ai là un communiqué que j'ai reçu ce soir le Brian J. Wallace, de Lawson, Tundell, Lawson et McIntosh, de Vancouver, Colombie-Britannique, portant sur le bill S-3. Pour vous donner un certain historique je dirai au comité que ces tout derniers jours des particuliers ou des représentants de groupes ont approché le comité et son président s'informant de la façon dont ce bill serait étudié par le comité, et dans un cas, peut-être deux, on a demandé de comparaître.

Je leur ai dit que l'intention du comité était de terminer l'étude de ce bill au cours de la seule réunion de ce soir et que s'ils avaient des préoccupations ils feraient mieux d'en discuter avec le surintendant de l'assurance. Des arrangements ont été faits en ce sens aujourd'hui. Sur ma demande, M. Humphrys a très gentiment contacté ces personnes par téléphone afin de leur expliquer la nature des amendements proposés, afin de voir s'ils répondaient à leurs préoccupations. J'ai avisé chacun que si après en avoir discuté avec le surintendant des assurances ou son personnel il n'était pas satisfait, il valait mieux communiquer de nouveau avec moi.

A la suite de quoi, j'ai reçu ce télex assez long adressé au président du Comité, et je me sens obligé, comme président, d'en signaler la teneur à tous les membres du Comité, et particulièrement à M. Humphrys, puisqu'il voudra peut-être y répondre au cours de nos délibérations de ce soir. Je crois que c'est le moins que je pouvais faire pour répondre au public désirant communiquer avec ce Comité.

Malheureusement, ce télex n'est qu'en anglais, et si le Comité y consent, j'en ferai distribuer des copies à tous les députés afin que vous soyez au moins au courant des préoccupations exprimées.

Consentez-vous à ce que je le fasse?

Des voix: D'accord.

[Texte]

The Chairman: Thank you.

We will now proceed to questioning.

... Monsieur Clermont?

M. Clermont: Monsieur le président, les deux groupes ou les deux compagnies qui demandaient de comparaître devant le Comité à propos du Bill S-3, ont-ils témoigné devant le comité du Sénat sur cette même législation?

The Chairman: It is not possible, Monsieur Clermont, for me to answer that specifically. I have the feeling that they have not. Some of the elements involved in this bill affecting certain specific groups, because of the highly technical nature of this bill have only recently come to the attention of the persons involved.

Mr. Clermont: Thank you, sir.

Mr. Clarke: On a point of order, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, Mr. Clarke.

Mr. Clarke: I think you or Mr. Humphrys referred to some amendments that had been distributed.

The Chairman: Yes, Mr. Clarke.

Mr. Clarke: They do not seem to have been distributed to me.

The Chairman: We have additional copies of these amendments here with the Clerk and they will be distributed immediately.

Mr. Clermont: They were circulated to the members of the Committee too, sir.

The Chairman: Yes, they were circulated this afternoon. But if other members do not have copies, if they would approach the Chair, they will receive one.

Thank you very much. Mr. Clarke is the first questioner.

Mr. Clarke: Thank you, Mr. Chairman.

I noted the Minister's remarks in the House on June 3 when he was speaking to the bill, and his last paragraph concedes, and I will quote:

This is a bill of some technical complexity. The Superintendent of Insurance and other officials will be readily available to the Committee for the purpose of considering this revision.

I had hoped we might hear a little more from Mr. Humphrys in his opening statement because of the admitted complexity, but if there is none forthcoming, I would like to refer to Mr. Humphrys' own remarks today. I think he said that the purpose of the bill was explained in the Minister's speech. I get confused whether I am supposed to find it in the Minister's speech or in Mr. Humphrys' remarks and I found it in neither place. Therefore, perhaps my first question would be: Why was it felt that the existing practice was no longer satisfactory and that this bill was necessary?

The Chairman: Mr. Humphrys.

Mr. Humphrys: The question of financial reporting for the insurance companies, particularly for life insurance companies, as I mentioned, has been receiving intensive study in the accounting profession, in the actuarial profession in this coun-

[Traduction]

Le président: Merci.

Nous allons maintenant passer aux questions.

Mr. Clermont.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, did the two groups or the two companies asking to appear before the Committee on Bill S-3, appear before the Senate Committee on this same legislation?

Le président: Monsieur Clermont, c'est impossible pour moi de vous répondre précisément. Les personnes intéressées n'ont été mises au courant que très récemment de certains éléments de ce bill affectant des groupes précis, en raison de sa nature très technique.

M. Clermont: Merci, monsieur.

M. Clarke: Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

Le président: Oui, monsieur Clarke.

M. Clarke: Je crois que vous ou M. Humphrys avez fait allusion à certains amendements qui ont été distribués.

Le président: Oui, monsieur Clarke.

M. Clarke: Je ne semble pas les avoir reçus.

Le président: Le greffier en a des exemplaires additionnels et on va vous les distribuer immédiatement.

M. Clermont: Ils ont également été distribués aux membres du Comité, monsieur.

Le président: Oui, ils ont été distribués cet après-midi. Si d'autres membres n'en ont pas d'exemplaires ils n'ont qu'à me le dire et ils en recevront.

Merci beaucoup. M. Clarke a la parole.

M. Clarke: Merci, monsieur le président.

J'ai pris notes des commentaires du ministre en Chambre le 3 juin alors qu'il parlait de ce bill, et au dernier paragraphe il dit, et je cite:

C'est un bill assez compliqué du point de vue technique. Le surintendant des assurances et d'autres fonctionnaires seront à la disposition du Comité lorsqu'il en fera l'étude.

J'espérais en savoir un peu plus de M. Humphrys dans sa déclaration d'ouverture en raison de la complexité reconnue, mais puisqu'il n'y a rien, je voudrais me reporter aux remarques de M. Humphrys d'aujourd'hui. Je crois qu'il a mentionné que le but du bill avait été expliqué dans le discours du ministre. Je suis confus, je ne sais pas si je dois trouver l'explication dans le discours du ministre ou dans les commentaires de M. Humphrys, et je ne la trouve nulle part. Alors ma première question sera: pourquoi la pratique actuelle n'est-elle pas satisfaisante et pourquoi ce bill est-il nécessaire?

Le président: Monsieur Humphrys.

M. Humphrys: Depuis quelques années, les comptables et les actuaire du Canada et des États-Unis ont étudié intensivement la question des rapports financiers des compagnies d'assurance, surtout des compagnies d'assurance-vie. Et les profes-

[Text]

try and in the United States, in the past few years. And it has been generally agreed in those professions, and the supervisory authorities as well believe, that some revision in the statutory requirements having to do with the valuation of liabilities and assets would be justified in the interests of a better presentation of accounts, a more understandable presentation of accounts, for insurance companies.

• 2025

The situation developed in the United States in which the life insurance industry is really involved in preparing two different sets of financial statements: one being for the financial markets, for the securities commissions, which is computed on what is generally accepted accounting principles and the other set of statements being statements that are submitted to supervisors pursuant to statutory requirements.

The consequence is that there are two sets of statements which, it seems to me, makes it even more confusing for the public to understand the financial position of the insurance companies. When this subject began to be discussed in Canada, there was an extensive research report by the accounting profession, the Canadian Institute of Chartered Accountants, another research report by the Canadian Institute of Actuaries, an extensive report and study by the life insurance industry itself, and there were more reports and discussions going on than one could imagine to arrive at any solution to the problems. At about that point the supervisors began to enter into the picture because clearly the requirements in the legislation had to receive consideration if any change was going to be made in the presentation of accounts. So, we set up a committee to which the accountants and the actuaries appointed representatives and the industry appointed representatives and we studied all the reports and tried to arrive at an approach that would accomplish what was sought by the professions involved and still would present a single statement for the public and for the supervisors.

The whole question of the evaluation of assets and liabilities of an insurance company is complex because you are dealing with payments that are going to fall due in the future and it requires an element of technical judgment and skill to evaluate when and how much the payment is going to be in the future and to decide that your resources, in the form of your existing assets, are going to produce enough dollars which, together with future investment income and premiums, will permit you to have the money in the amounts and at the time it will be required.

Consequently, one must look at the balance sheet of an insurance company. Both sides are linked in this necessity of valuing the assets and valuing the liabilities and you must have a consistent approach to it. So the main thrust of this bill is to try to set up the legal machinery to permit this revised approach to the calculation of liabilities and the valuation of assets and in general the presentation of accounts that will make a substantial advance in this whole field as respects the insurance industry.

Because of statutory requirements that have existed over the years, there has been a tendency for the accounting practices

[Translation]

sions sont généralement d'accord, ainsi que les autorités de surveillance qu'une révision des exigences réglementaires portant sur l'évaluation du passif et de l'actif est justifiée dans l'intérêt d'une meilleure présentation des comptes, d'une présentation plus compréhensible des comptes des compagnies d'assurance.

Cette situation s'est développée aux États-Unis où l'industrie de l'assurance-vie prépare deux séries d'états financiers différentes: l'une destinée aux marchés financiers, aux commissions de valeurs, dressée selon des principes comptables généralement reconnus, et l'autre, présentée aux surveillants aux termes des exigences réglementaires.

Il en résulte deux séries d'états financiers qui, selon moi, rendent plus complexe pour le public la compréhension de la situation financière des compagnies d'assurance. Lorsque l'on commença à discuter du sujet au Canada, l'Institut canadien des comptables agréés effectua une étude poussée, de même que l'Institut canadien des actuaires, et l'industrie d'assurance-vie elle-même; il y avait plus de rapports et de discussions que l'on ne puisse imaginer afin de trouver une solution à ce problème. C'est à ce moment-là que les surveillants s'intéressèrent à la question, parce qu'il était clair que pour modifier la présentation des comptes, il fallait étudier les exigences législatives. Nous avons donc mis sur pied un comité composé de représentants des comptables, des actuaires et de l'industrie: nous avons étudié tous les rapports et nous nous sommes efforcés d'atteindre les objectifs des professions impliquées tout en présentant un seul état financier pour le public et les surveillants.

Toute la question de l'évaluation de l'actif et du passif des compagnies d'assurance est très compliquée parce qu'il s'agit de paiements qui devront être effectués dans l'avenir et il faut un certain jugement de caractère technique pour évaluer quand ces paiements seront effectués et leur montant, et il faut décider que vos ressources, sous forme de votre actif actuel, de vos investissements et de vos cotisations futures, vont produire suffisamment de bénéfices pour offrir de l'argent disponible au moment voulu.

Donc, il faut étudier le bilan d'une compagnie d'assurance. Les deux aspects sont liés à la nécessité d'évaluer l'actif et le passif et cela demande une approche uniforme. L'orientation principale de ce bill est donc de mettre en place des mécanismes légaux permettant cette approche révisée du calcul du passif et de l'évaluation de l'actif, et plus généralement une présentation des comptes attestant d'un progrès important dans tout le domaine de l'industrie de l'assurance.

Il y a une tendance dans les pratiques comptables et dans la présentation des comptes à se conformer aux exigences régle-

[Texte]

and the presentation of accounts to follow the statutory requirements, but it is not desirable that the statutory requirements freeze the situation to prevent changes that are thought to be desirable by the best professional studies in the field. So this is really the reason for it and why it comes on now. The studies have been going on for some years and really, I think, it is important to move at this stage.

Another important thing in the property and casualty insurance industry is that there have been considerable problems in getting enough capacity to fill the insurance needs and this to some extent is affected by the statutory requirements concerning the valuation of assets and the capital and surplus requirements. This bill focuses on both aspects to modify the approach to the asset valuation and the approach to the surplus requirements which hopefully will give the industry a bit more flexibility and capacity to fill the insurance needs of the public.

Those are the really critical things that make it important, I think, to deal with the amendments now rather than some years hence.

The Chairman: Mr. Clarke.

Mr. Clarke: Did the joint committee of actuaries and chartered accountants and whoever else was on that special committee issue a report and are they all agreed on the proposals?

• 2030

Mr. Humphrys: That committee was really set up with the idea of getting those groups to try to help the supervisors generate policy recommendations for their several governments. But generally the results that we have arrived at and are represented in this bill, together with the regulations that will follow it, have the support of the insurance industry, the accountants and the actuaries. They have all had an opportunity to study them and discuss them in great detail in their own professional committees and they have their support.

Mr. Clarke: Mr. Chairman, was there a record of abuses—perhaps that is too strong a word—a record of problems, in the former way of accounting? Accountants are used to presenting things in different ways for different purposes, provincial reports, federal income tax reports and published statements and so on, and I am not quite clear on why one more form of reporting created such a problem that we had to have a special bill to solve it.

Mr. Humphrys: The insurance industry together with other financial institutions are one of the groups of institutions whose reporting practices are fixed by statute. This therefore limits the degree to which the accounting profession can reflect advances in accounting principles and practices for these institutions. That arises in the insurance companies, trust and loan companies and probably in the banks, although I cannot speak so confidently in that area. So if accounting practices for these sorts of companies are to move at all, then there has to be some changes in the statutory requirements to permit this to take place.

[Traduction]

mentaires, étant donné que ces dernières existent depuis longtemps, mais il n'est pas souhaitable que les exigences réglementaires gèlent la situation et empêchent des changements jugés souhaitables selon les meilleures études professionnelles dans le domaine. Donc, voilà l'explication et le pourquoi de ces amendements présentés maintenant. Les études sont en cours depuis quelques années et je crois qu'à ce moment-ci, il est important d'agir.

Une autre chose importante pour ce qui est de l'industrie de l'assurance propriété et accident, c'est qu'il y a eu des problèmes de taille quant à la capacité de répondre aux besoins d'assurance et, jusqu'à un certain point, cela est affecté par les exigences réglementaires portant sur l'évaluation de l'actif et du capital et les exigences d'excédents. Ce bill vise ces deux aspects afin de modifier la façon d'évaluer l'actif et d'envisager les exigences d'excédents, ce qui, souhaitons-le, donnera à l'industrie un peu plus de flexibilité et de capacité pour répondre aux besoins d'assurance du public.

Je crois que ce sont là les points critiques qui font qu'il est important de proposer ces amendements maintenant plutôt que dans quelques années.

Le président: Monsieur Clarke.

M. Clarke: Les actuaire et les comptables agréés et quiconque faisait partie de ce comité spécial, ont-ils émis un rapport et sont-ils tous d'accord avec les propositions?

M. Humphrys: Ce comité avait été mis sur pied afin que ces groupes puissent aider les surveillants à élaborer des recommandations politiques pour le gouvernement. Mais, en général, les résultats obtenus et contenus dans ce bill, ainsi que les règlements qui en découleront, ont l'appui de l'industrie de l'assurance, des comptables et des actuaires. Ils ont eu l'occasion de les étudier et en ont discuté en détail avec leurs propres comités professionnels, et ils les appuient.

M. Clarke: Monsieur le président, y avait-il un dossier d'abus—peut-être que le mot est trop fort—un dossier de problèmes dans l'ancienne méthode comptable? Les comptables ont l'habitude de présenter les choses de différentes façons dans des buts différents, des rapports provinciaux, des rapports d'impôt fédéral et des états financiers publiés, et ainsi de suite, et je ne comprends pas tellement pourquoi cela a créé un tel problème que nous ayons besoin d'un bill spécial pour le résoudre.

M. Humphrys: L'industrie de l'assurance ainsi que d'autres institutions financières sont l'un des groupes d'institutions dont les pratiques de rapports sont déterminées par statut. Jusqu'à un certain point cela restreint donc la profession comptable pour faire bénéficier ces institutions des progrès dans les principes et les pratiques comptables. C'est le cas pour les compagnies d'assurance, de fiducie et de prêts, et probablement pour les banques, quoique je n'en sois pas aussi sûr. Donc, afin qu'il y ait des changements dans les pratiques comptables de ce genre de compagnie, il faut modifier les exigences réglementaires.

[Text]

As far as insurance companies are concerned, particularly life insurance companies, the heart of the problem is that for life insurance the expenses of issuing policies are incurred heavily at the start of the policy, and supervisory practice over the years has been to require the industry to write those expenses off in the year in which they are incurred. The consequence is that companies show a heavy loss in relation to the issuance of new business, and it is only over the years as the premiums flow in that the balance is restored.

The accountants have taken the view, as they do with other industries, that where there is a loading of expenses at one point in time that does not match the flow of income, then for accounting purposes those expenses should be deferred and brought through accounts as the relevant income comes through the accounts. If that is done, then the writing of new business does not necessarily show up as a loss—and for good accounting practice one would say that the writing of good business should be reflected in the accounts as a profitable enterprise.

So there has been kind of conflict there between the supervisory requirements, which are conservative, looking to the financial strength of the company, and the accounting requirements, which say that you should really spread your expenses over the period to which they apply. Really, that is the heart of the traditional difference between the statutory requirements and generally accepted accounting principles. This bill attempts to get at that to provide a way that will reflect the generally accepted accounting principles but at the same time not give way unduly in the requirements for financial strength and solvency.

The Chairman: Thank you very much. Thank you, Mr. Clarke. Mr. Dupras.

Mr. Dupras: Mr. Chairman, perhaps this question was dealt with before, and I apologize in advance if you have answered this question. I would like to know whether we are dealing with both stock companies and mutual insurance companies.

Mr. Humphrys: Yes, sir, we are.

Mr. Dupras: We are. There is no discrimination or any difference in the reporting?

Mr. Humphrys: Essentially, they use the same statement forms. There are, of course, some items that a stock company would fill in that a mutual company does not, but essentially the reporting form is the same and the statutory requirements are the same.

Mr. Dupras: Thank you.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Lambert.

Mr. Lambert (Edmonton West): Mr. Chairman, both the Minister and, I believe, Mr. Humphrys, when he appeared before the Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, spoke about increasing the flexibility of insurance companies to invest in real estate, first as to doubling the amount from 2 per cent to 4 per cent of assets, or in any event, a flexible and more realistic formula. And secondly, as to the participation with other companies in an investment.

[Translation]

Pour ce qui est des compagnies d'assurance, surtout des compagnies d'assurance-vie, la clé du problème c'est que les dépenses pour l'émission des polices sont importantes au début, et au cours des années la pratique était que l'on exigeait des compagnies d'amortir ces dépenses pendant l'année où elles étaient encourues. Le résultat était que relativement à l'émission de nouvelles polices la compagnie affichait une lourde perte, et c'est seulement au cours des années, au fur et à mesure que les cotisations étaient versées, que l'équilibre était rétabli.

Les comptables pensent, comme ils le font dans d'autres industries, que lorsqu'à un moment donné il y a un amoncellement de dépenses excédant les revenus, alors, pour fins de comptabilité, ces dépenses devraient être réparties et incluses dans les comptes en même temps que les revenus en découlant. Si l'on fait cela, alors l'émission de nouvelles polices n'affiche pas nécessairement une perte... et pour une bonne pratique comptable on devrait dire qu'une émission de nouvelles polices devrait se refléter dans les comptes comme une entreprise profitable.

Donc, il y avait conflit entre les exigences réglementaires, qui sont prudentes, quant à la force financière de la compagnie, et les exigences comptables, qui veulent que vous répartissiez ces dépenses sur la période pendant laquelle elles s'appliquent. C'est essentiellement la différence traditionnelle existant entre les exigences réglementaires et les principes de comptabilité généralement reconnus. Ce bill vise à trouver une façon de refléter les principes comptables généralement acceptés mais sans relâcher indûment les exigences de force financière et de solvabilité.

Le président: Merci beaucoup. Merci, monsieur Clarke. Monsieur Dupras.

M. Dupras: Monsieur le président, cette question a peut-être déjà été posée, et je m'en excuse d'avance si c'est le cas. Je voudrais savoir si nous traitons des compagnies boursières et des compagnies d'assurance mutuelles.

M. Humphrys: Oui, monsieur.

M. Dupras: Oui. Il n'y a aucune discrimination ou différence dans les méthodes de rapports?

M. Humphrys: Essentiellement elles utilisent les mêmes formules. Il y a bien sûr, certains articles qu'une compagnie boursière remplira et qu'une compagnie mutuelle ne remplira pas, mais la formule est essentiellement la même et les exigences élémentaires sont les mêmes.

M. Dupras: Merci.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Lambert.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Monsieur le président, le ministre et, je crois, M. Humphrys, lorsqu'ils ont comparu devant le Comité sénatorial sur les banques et le commerce ont parlé d'accroître la flexibilité des compagnies d'assurance quant à investir dans l'immobilier, d'abord doubler le montant de 2 p. 100 à 4 p. 100 de l'actif, ou de toute façon, trouver une formule plus flexible et plus réaliste. Et ensuite, quant à la participation d'autres compagnies dans un investissement.

[Texte]

• 2035

I would hope that this has been approached with a degree of care, because, as we have seen in other countries, you can get a glorious bankruptcy with regard to a real estate development; such as a high rise and a shopping mart underneath. I can think of one in Brussels where there was a glorious failure. Insurance companies, particularly those who really represent policy holder rather than shareholders, it seems to me, have to be doubly careful, and we have to be doubly careful about getting them enmeshed in real estate development and speculation. I would like to know, Mr. Humphrys, just how you have assessed that situation, and whether you feel that the amendments proposed here will protect policy holders.

The Chairman: Mr. Humphrys.

Mr. Humphrys: I think we have been fairly cautious in that whole field, Mr. Lambert. Over the years, the successive amendments that have been made to this legislation have let the insurance companies into real estate investment in a modest way—stage by stage, you might say. A number of them have built up a good deal of expertise in this particular field. I think that real estate investment is, perhaps, particularly suited to funds that have long-term liabilities, such as pension funds and insurance funds—provided, of course, that the investment judgment is there. Recent developments have moved in the direction of large developments; developments of a size that usually involve participation by a group rather than by single companies. That lies behind the proposal here to permit the insurance companies to join with a wider range of partners in joint enterprises than previously was the case.

On the per parcel limits, which in this bill would be increased from 2 per cent of company's assets to 4 per cent, we encountered a number of difficult situations with regard to identifying what would constitute a parcel of real estate where you get a development with apartments and commercial buildings and so on. We thought that combining the joint participation and somewhat larger parcel limits would be reasonably safe. Over-all, there is still a ceiling on the total investment in real estate of 15 per cent of the book value of the company's assets. So, while this would provide more flexibility within that limit, there is still that over-all ceiling, which I think is pretty conservative, compared with volume the real estate in the portfolio of insurance companies in other countries, particularly, in Europe. Of course, the attitude towards investment in real estate in Europe is rather than different than it is in this country.

The Chairman: Mr. Lambert.

Mr. Lambert (Edmonton West): Could you tell us whether these investments would be restricted to Canada? As you know, many of us have expressed a great deal of concern about the vast amount of Canadian investment abroad at the present time, particularly, in the United States and in realty development, where Canadian developers have been putting together packages and investing Canadian money. What about Canadian insurance companies participating in these investments?

[Traduction]

J'espère que l'on a approché ce problème avec une certaine prudence, parce que comme nous l'avons vu dans d'autres pays, il peut y avoir des banqueroutes catastrophiques dans l'immobilier: comme un gratte-ciel avec un centre d'achats souterrain. Je pense à un cas à Bruxelles où ce fut une catastrophe. Il me semble que les compagnies d'assurance, surtout celles qui représentent les assurés plutôt que les actionnaires, doivent être doublement prudentes, et nous devons être doublement prudents à voir à ce qu'elles ne s'empêchent pas dans des projets de construction et dans la spéculation immobilière. J'aimerais savoir, monsieur Humphrys, comment vous avez évalué la situation, et si vous croyez que les amendements proposés vont protéger les assurés.

Le président: Monsieur Humphrys.

M. Humphrys: Je crois que nous sommes assez prudents dans tout ce domaine, monsieur Lambert. Les amendements successifs adoptés au cours des années ont amené graduellement, si vous voulez, les compagnies d'assurance dans le domaine de l'investissement immobilier. Beaucoup d'entre elles ont acquis une grande compétence dans ce domaine particulier. Je crois que les investissements immobiliers conviennent très bien à des fonds à longue échéance, comme les fonds de pension, d'assurance, étant donné qu'il y a, bien sûr, une certaine prévoyance. Récemment ces investissements se sont orientés vers des grands projets, des projets dont l'ampleur demande habituellement la participation d'un groupe plutôt que d'une seule compagnie. Nous proposons ici de permettre aux compagnies d'assurance de s'associer avec d'autres partenaires dans des entreprises conjointes alors qu'autrefois c'était plus restreint.

Pour ce qui est des limites par projet, qui dans ce bill seraient augmentées de 2 à 4 p. 100 de l'actif de la compagnie, nous avons rencontré plusieurs difficultés quant à déterminer ce qui constitue un projet immobilier lorsque vous avez un projet où il y a des appartements et des immeubles commerciaux, et ainsi de suite. Nous avons pensé qu'il serait raisonnablement prudent d'y inclure la participation conjointe à des projets plus importants. De façon générale, il y a toujours le plafonnement de 15 p. 100 des investissements immobiliers totaux par rapport à la valeur aux livres de l'actif de la compagnie. Donc tout en offrant plus de flexibilité à l'intérieur de cette limite, il y a toujours ce plafonnement général, que nous croyons très prudent, par rapport au volume du portefeuille immobilier des compagnies d'assurance d'autres pays, surtout en Europe. Bien sûr, l'attitude envers l'investissement immobilier en Europe est plutôt différente de celle du Canada.

Le président: Monsieur Lambert.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Pourriez-vous nous dire si ces investissements se limitent au Canada? Comme vous le savez, beaucoup d'entre nous ont exprimé leur inquiétude face aux énormes investissements canadiens à l'étranger actuellement, surtout aux États-Unis et dans les projets immobiliers, où des entrepreneurs canadiens investissent des fonds canadiens. Permettez-vous aux compagnies d'assurance canadiennes de faire de tels investissements?

[Text]

Mr. Humphrys: That is not likely to occur here, sir. Many of the large Canadian life insurance companies do a lot of business abroad, and they must, of course, have the authority to invest in the countries where they do business. So this bill does not restrict their investment powers to real estate in Canada.

• 2040

Mr. Lambert (Edmonton West): In fact, they are required by the laws of the other countries to invest in those countries.

Mr. Humphrys: Yes. But this bill does have a provision in it limiting the assets that a Canadian company can have outside Canada. And it says that they can only maintain assets outside Canada sufficient to cover their liabilities out of Canada plus a pro rata portion of the surplus, unless they get special permission from the Minister.

Mr. Lambert (Edmonton West): I see.

Mr. Humphrys: So, we have a little bit of flexibility there. But we have it under control so that there would not be a massive outflow of funds except to cover foreign liabilities.

Mr. Lambert (Edmonton West): Thank you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Lambert.

Shall Clause 1 carry? I have your name. Is it on Clause 1?

Mr. Clarke: Yes.

The Chairman: Proceed, Mr. Clarke.

Mr. Clarke: Mr. Chairman, I wanted to ask about the real estate investment practices of some of the companies, and I mentioned it in my remarks in the debate on second reading. It seems, Mr. Humphrys, that some of the insurance companies have taken on the role of developers. I was interested in the figures you just gave to Mr. Lambert that 4 per cent is the proposal of the total assets of the company that could be invested in any one project.

Mr. Humphrys is nodding assent. Now, he also said that only 15 per cent of the total assets could be in real estate.

Mr. Humphrys: That is correct, sir.

Mr. Clarke: So 30 per cent of a company's real estate could be in one project.

Mr. Humphrys: Approximately. Yes, that is right. It could be.

Mr. Clarke: Which proportionately, to judge by the size of most insurance companies, would be an enormous amount of its real estate in one project.

Mr. Humphrys: Yes. For a very large company, it would be a very large amount of money. That is true, sir. But, because of limiting the size to 4 per cent of the company's assets, I think the solvency risk would not be out of line. One would hope that the very large companies would have the necessary resources in technical expertise to exercise sound investment

[Translation]

M. Humphrys: Il y a très peu de chance que cela se produise, monsieur. Beaucoup des grandes compagnies d'assurance canadiennes font des affaires à l'étranger, et elles doivent, bien sûr, avoir l'autorisation d'investir dans les pays où elles font des affaires. Donc ce bill ne restreint pas les pouvoirs d'investissement immobilier au Canada.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): En fait, les lois des autres pays exigent qu'elles y investissent.

M. Humphrys: Oui. Mais une disposition de ce bill limite l'actif qu'une compagnie canadienne peut avoir à l'extérieur du pays. Cette disposition stipule qu'elles peuvent simplement maintenir à l'extérieur du pays un actif égal à leur passif, plus une partie proportionnelle du surplus, à moins qu'elles n'obtiennent une permission spéciale du ministre.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Je vois.

M. Humphrys: Donc, nous avons un peu de flexibilité à ce point de vue. Mais le tout est sous contrôle; donc, il n'y aurait pas une fuite massive de capitaux sauf pour répondre à un passif étranger.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Merci.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Lambert.

L'article 1 est-il adopté? J'ai votre nom. Est-ce pour l'article 1?

M. Clarke: Oui.

Le président: Allez-y, monsieur Clarke.

M. Clarke: Monsieur le président, j'ai des questions quant aux pratiques d'investissement immobilier de certaines compagnies, et j'y ai fait allusion dans mes commentaires au cours du débat en deuxième lecture. Il semble, monsieur Humphrys, que certaines compagnies d'assurance aient assumé le rôle de promoteurs. J'étais intéressé par le chiffre que vous avez donné à M. Lambert à l'effet qu'une compagnie ne pourrait investir dans un projet plus de 4 p. 100 de son actif total.

M. Humphrys fait signe que oui. Maintenant, il a également dit que des investissements immobiliers ne pourraient pas dépasser 15 p. 100 de l'actif total.

M. Humphrys: En effet, monsieur.

M. Clarke: Donc, environ 30 p. 100 des investissements mobiliers d'une compagnie pourraient être dans un seul projet.

M. Humphrys: Environ. Oui, c'est cela. C'est possible.

M. Clarke: Ce qui, proportionnellement, selon l'importance de la plupart des compagnies d'assurance, représenterait une somme énorme des investissements immobiliers dans un seul projet.

M. Humphrys: Oui. Pour une grande compagnie, cela représenterait une somme d'argent importante. En effet, monsieur. Mais, étant donné que l'investissement est restreint à 4 p. 100 de l'actif de la compagnie, je crois que les risques de solvabilité ne sont pas exagérés. Il est à espérer que les grandes compagnies ont les ressources nécessaires en matière de connaissance

[Texte]

judgment. It is true that they may run into bad projects, but one would scarcely expect a project of that size ever to come out as ill. They might lose something on it but they probably would never lose the entire investment.

Mr. Clarke: It might help, Mr. Chairman, if we knew how many companies were going to be covered by the bill. How many companies are we talking about and what is the median size?

The Chairman: Agreed, Mr. Clarke. Mr. Humphrys, perhaps you could answer that.

Mr. Humphrys: There are about 300 companies altogether. If I may just refer to our report, I could give you the exact number.

Mr. Clarke: My question would have been directed more at the Canadian companies, Mr. Chairman, rather than the foreign and British.

Mr. Kaplan: Mr. Humphrys can give you the answer on all three points.

Mr. Humphrys: At the end of 1975, there were 149 Canadian insurance companies. Of those, 91 did property and casualty business and 58 did life as well as some property and casualty or accident and sickness. British companies here, there were 40; 12 doing life insurance and 28 doing property and casualty only. Foreign companies, there were 195; 110 doing property and casualty only, and 84 doing life, accident, and sickness. In addition, there were 41 fraternal benefit societies that do life insurance activities as well.

Mr. Langlois: Could I put in a supplementary here?

The Chairman: I am sure that Mr. Clarke would have no objection to your supplementary.

Mr. Langlois.

Mr. Langlois: Thank you, Mr. Clarke. Thank you, Mr. Chairman. Thank you in advance, Mr. Humphrys, for your excellent answers.

You said 195 foreign companies.

Mr. Humphrys: Yes, sir.

Mr. Langlois: Could you elaborate a little bit on that? Let us say, 10 or 12 of the same country.

• 2045

Mr. Humphrys: They would be mostly from the United States but we have companies here from many countries. There are companies from Denmark, Sweden, Holland, Belgium and . . .

Mr. Langlois: Yes, but those would be few in number.

Mr. Humphrys: Yes, sir. The majority from outside Canada are from the United States and from the United Kingdom.

Mr. Langlois: So I could assume there would be 175 roughly from the United States? Or would you rather not say?

[Traduction]

ces techniques pour exercer un bon jugement sur ces investissements. Il est vrai qu'elles peuvent rencontrer des mauvais projets, mais il est très rare qu'un projet de cette envergure soit une perte totale. Elles peuvent y perdre. Mais elles n'y perdraient probablement pas tout.

M. Clarke: Il serait utile, monsieur le président, de savoir combien de compagnies sont touchées par le bill. Il s'agit de combien de compagnies et quelle est leur taille moyenne?

Le président: D'accord, monsieur Clarke. M. Humphrys pourrait peut-être répondre à cela.

M. Humphrys: En tout, il y en a environ 300. Si je puis me reporter à notre rapport, je pourrais vous donner le chiffre exact.

M. Clarke: Ma question porte plutôt sur les compagnies canadiennes, monsieur le président, que sur les compagnies étrangères ou britanniques.

M. Kaplan: M. Humphrys peut vous répondre pour les trois.

M. Humphrys: A la fin de 1975, il y avait 149 compagnies d'assurance canadiennes. De ce nombre, 91 s'occupaient d'assurance propriété et accident, et 59 d'assurance-vie, ainsi que de l'assurance propriété et accident ou accident et maladie. Il y avait 40 compagnies britanniques, 12 s'occupaient d'assurance-vie et 28 d'assurance propriété et accident uniquement. Des compagnies étrangères, il y en avait 195; 110 s'occupaient uniquement d'assurance propriété et accident, et 84, d'assurance-vie, accident et maladie. De plus, il y avait 41 sociétés fraternelles s'occupant également d'assurance-vie.

M. Langlois: Pourrais-je poser une question complémentaire?

Le président: Je suis sûr que M. Clarke n'aura aucune objection à votre question complémentaire.

Monsieur Langlois.

M. Langlois: Merci, monsieur Clarke. Merci, monsieur le président. Merci à l'avance, monsieur Humphrys, pour vos excellentes réponses.

Vous avez mentionné 195 compagnies étrangères.

M. Humphrys: Oui, monsieur.

M. Langlois: Pourriez-vous préciser un peu plus? Disons, 10 ou 12 du même pays.

M. Humphrys: La plupart seraient des États-Unis, mais nous avons des compagnies venant de beaucoup de pays. Il y a des compagnies du Danemark, de la Suède, de la Hollande, de la Belgique et . . .

M. Langlois: Oui, mais elles sont très peu nombreuses.

M. Humphrys: Oui, monsieur. La majorité des compagnies étrangères viennent des États-Unis et du Royaume-Uni.

M. Langlois: Donc, je présume qu'il y en aura environ 175 des États-Unis, ou préférez-vous ne pas donner de chiffre?

[Text]

Mr. Humphrys: I would rather get the figure accurately for you but it is the great majority of those 195, sir.

Mr. Langlois: Thank you, sir. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Langlois. Mr. Clarke.

Mr. Clarke: I am trying to get back to the real estate aspect of it, Mr. Chairman. If we took a real estate project, not of huge size or anything, but say \$10 million, then that could be 30 per cent, roughly speaking, of the total investment in real estate, which would make that about \$35 million in real estate it could have, and they could only have 15 per cent of its total, so about \$200 million would be its total assets. Now, how many of the 58 life insurance companies in Canada would have \$200 million in assets and could, under the rules, invest in a \$10 million project?

Mr. Humphrys: There would be, I think, about 15, just from memory, that would have more than \$200 million in assets. There are five very large companies. There is another group of medium size and then the bulk of the companies are rather smaller in size.

Mr. Clarke: Well could I ask Mr. Humphrys if he is aware of the practice whereby an insurance company buys a piece of real estate which it then leases to a developer and then the insurance company turns around and issues a mortgage to give the developer the funds to put up a structure. The ones I am familiar with would be residential but there may be others as well. Because of that practice it seems to me that the insurance company has actually taken on the role of developer in that it owns the land and has lent money to the developer who probably has a very small investment in the project himself, and it is done on a leasehold term of perhaps 65 years, sometimes longer, sometimes shorter I suppose. It seems to me that if that is approved then it is a practice that probably exposes the company and the policyholders to more risk than the government probably thought they were being exposed to.

The Chairman: Mr. Humphrys.

Mr. Humphrys: I do not think, Mr. Clarke, there would be a compounding of risk there. If the insurance company leased the real estate to a developer on a long-term lease, then during that long term the use of the property passes to the developer and the company can look to the long term commitment for income on the property. Then if the leaseholder improves the property with apartments, or whatever, the company cannot make a mortgage loan in excess of 75 per cent of the value of that improvement. So it is up to the developer then to get at least 25 per cent of equity elsewhere. So the way is not open for 100 per cent mortgage in a deal like that. I think they would be in a position not very different from lending on a project where they do not have the ultimate title to the real estate.

Mr. Clarke: I see how that should be by the rules but there used to be a game in the development field called mortgaging out whereby the developer actually had little or no investment in the project. I think even though real estate is generally thought of as being foolproof, there are enough examples where the Government of Canada, through Central Mortgage

[Translation]

M. Humphrys: Je préférerais obtenir le chiffre précis mais il s'agit de la grande majorité de ces 195, monsieur.

M. Langlois: Merci, monsieur. Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Langlois. Monsieur Clarke.

M. Clarke: Je vais revenir à la question d'immobilier, monsieur le président. Prenons par exemple un projet immobilier, pas trop important, disons dix millions, alors cela pourrait représenter 30 p. 100, environ, de l'investissement immobilier total, ce qui situerait cet investissement immobilier à 35 millions de dollars soit 15 p. 100 de l'actif total, pour un actif d'environ \$200 millions. Combien des 58 compagnies d'assurance au Canada auraient un actif de \$200 millions et pourraient selon ce règlement, investir \$10 millions dans ce projet?

M. Humphrys: Je pense qu'il y en a environ 15 qui auraient un actif de \$200 millions. Il y a cinq grandes compagnies. Il y a un autre groupe de compagnies de taille moyenne, et dans l'ensemble les compagnies sont plutôt petites.

M. Clarke: Bien. Pourrais-je demander à M. Humphrys s'il est au courant de la pratique selon laquelle une compagnie d'assurance achète un morceau de terrain et le loue à un entrepreneur et ensuite la compagnie d'assurance émet une hypothèque afin de fournir les fonds de construction nécessaires à l'entrepreneur? Je suis au courant de projets résidentiels mais il peut très bien y en avoir d'autres. A cause de cette pratique, il me semble que la compagnie d'assurance assume le rôle d'entrepreneur parce qu'elle est propriétaire du terrain et qu'elle prête l'argent à l'entrepreneur, lequel a probablement un investissement minime dans le projet, et cela est fait sur un bail de 65 ans, peut-être quelquefois plus long, quelquefois plus court, je présume. Si cela est autorisé, alors c'est une pratique qui expose royalement la compagnie et les assurés à des risques probablement plus grands que ceux estimés par le gouvernement.

Le président: Monsieur Humphrys.

M. Humphrys: Monsieur Clarke, je ne crois pas qu'il y aurait double risque. Si la compagnie d'assurance loue à un entrepreneur immobilier sur bail à long terme, alors pendant ce long terme l'entrepreneur a l'usage de la propriété et la compagnie peut considérer l'engagement à long terme pour un revenu sur la propriété. Alors si le locataire améliore la propriété par des appartements, ou quoi que ce soit, la compagnie ne peut pas émettre un prêt hypothécaire dépassant 75 p. 100 de la valeur de cette amélioration. Donc, l'entrepreneur doit trouver 25 p. 100 de la valeur ailleurs. Donc, dans ce genre d'affaire, il n'y a pas d'hypothèque à 100 p. 100. Je crois que la situation n'est pas tellement différente que lorsqu'on prête sur un projet où le terrain ne vous appartient pas.

M. Clarke: Je comprends que ce devrait être la règle, mais il y avait une pratique dans ce domaine selon laquelle l'entrepreneur avait peu ou pas d'investissement, et tout était financé par hypothèque. Bien que généralement on n'ait pas de surprise avec l'immobilier, il y a suffisamment de cas qui se sont produits à Hamilton, Toronto et Ottawa où l'investissement

[Texte]

and Housing Corporation, has situations in Hamilton, Toronto and Ottawa that some of us are aware of where there perhaps was not any front-end money, or not enough front-end money, and substantial losses are going to be caused for Central Mortgage and Housing, which was only supposed to be lending a percentage of the value; I think it was more than 75 per cent. And because there is not any front-end money from the developer in the cases that I am referring to, where he would normally go in and buy the land and have that as his investment, the valuations being a matter of opinion, work in place and so on, does Mr. Humphrys not think there is any danger? Or is this practice still going on, in fact?

• 2050

The Chairman: Mr. Humphrys.

Mr. Humphrys: Mr. Chairman, I would modify my previous answer to indicate that a company could lend more than 75 per cent of the value of the project, if the project is insured by CMHC. There may be situations where companies have gone beyond that, but only with the insurance of the Central Mortgage and Housing Corporation. So that the insurance companies would do that if they could really dump the risk onto the Corporation. That at least protects the policyholders.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Clarke.

Clause 1 agreed to.

On Clause 2.

The Chairman: Mr. O'Connell.

Mr. O'Connell: I would like to raise a question with respect to Clause 2. Clause 2 deals with what are called additional powers and will be changed to Section 4.6.

There are two questions. What guides the Minister in determining whether an insurance company, in carrying on any other business, is carrying on a business that is reasonably ancillary? I would be interested to know what criteria there are. And then I have a question with respect to proposed Section 4.6(2).

The Chairman: Mr. Humphrys.

Mr. Humphrys: Mr. Chairman, life insurance companies now have the power to form and own subsidiaries that will carry on business considered to be reasonably ancillary to business of an insurance company. This provision would let the insurance company do a similar kind of activity directly rather than only through subsidiaries as at present. We have some experience in the last seven or eight years with the interpretation of the phrase "reasonably ancillary," and it has been interpreted to mean some activity that is necessarily carried on by an insurance company because of the operation of the insurance business.

We look for activities that are linked with the insurance business and try to be guided by that to determine whether a particular activity would be judged ancillary or not. One example I might give is investment advisory service, because

[Traduction]

initial n'était pas suffisant et où des pertes importantes seront encourues pour la Société centrale d'hypothèques et de logement qui devait à l'origine seulement prêter un pourcentage de la valeur. Dans ces cas, je crois qu'il s'agit de plus de 75 p. 100. Et dans les cas que je viens d'expliquer, la mise de fond du promoteur n'est pas suffisante pour que son investissement soit important, pour qu'il puisse acheter le terrain par exemple. M. Humphry ne croit-il pas que cela peut poser des problèmes? Est-ce qu'une telle façon de procéder a toujours cours?

Le président: Monsieur Humphrys.

M. Humphrys: Monsieur le président, je vais modifier ma réponse précédente car une compagnie peut prêter plus de 75 p. 100 de la valeur du projet pourvu que celui-ci soit assuré par la SCHL. Dans certains cas, certaines compagnies ont même dépassé ce pourcentage mais évidemment elles avaient l'assurance de la Société centrale d'hypothèques et de logement. Ainsi, les compagnies d'assurance procéderaient de cette façon si elles pouvaient s'en remettre pour les risques à la corporation. Cela protège du moins les détenteurs de police.

Le président: Merci, monsieur Clarke.

L'article 1 est adopté.

Article 2.

Le président: Monsieur O'Connell.

M. O'Connell: J'aimerais soulever une question qui concerne l'article 2. Celui-ci traite des pouvoirs additionnels et des modifications sont prévues à l'article 4.6 de la loi.

J'aimerais poser deux questions: premièrement, comment le ministre d'État détermine-t-il si une compagnie d'assurance dans l'exercice d'autres fonctions en exerce d'autres que l'on pourrait considérer comme une opération raisonnablement accessoire? Quels sont les critères? J'ai également une autre question en ce qui concerne l'article 4.6(2) proposé.

Le président: Monsieur Humphrys.

M. Humphrys: Monsieur le président, les compagnies d'assurance ont à l'heure actuelle le pouvoir de former et de posséder des filiales qui exercent des fonctions que l'on peut considérer comme opérations raisonnablement accessoires à celles d'une compagnie d'assurance. Cette disposition permettrait à la compagnie d'assurance de faire des opérations semblables directement plutôt que de devoir avoir recours pour cela à des filiales. Nous avons eu une certaine expérience au cours des sept ou huit dernières années en ce qui concerne l'interprétation de la phrase opération raisonnablement accessoire que l'on a interprétée comme suit: une opération faite nécessairement par une compagnie d'assurance à cause du genre d'opération que fait celle-ci.

Nous étudions les activités reliées aux opérations d'assurance et nous nous laissons guider par celle-ci afin de déterminer si une activité en particulier pourrait être considérée comme accessoire ou non. Je pourrais vous donner un exemple,

[Text]

insurance companies must have investment divisions to handle the investment of their assets; they have to have that kind of expertise. So that the investment of assets is a necessary activity in conjunction with the carrying of an insurance business. That is the kind of reasoning that we would look for.

Mr. Kaplan: Another example would be computer services that some insurance companies engage in because they use computer activities in their own internal work.

Mr. O'Connell: Then we are really granting rather extensive powers here and the Minister appears to be in the determining position. Does he take advice from the Superintendent?

Mr. Humphrys: That is the usual practice, Mr. O'Connell, yes.

The Chairman: Thank you, Mr. O'Connell.

Mr. O'Connell: I am not finished.

The Chairman: Oh. Proceed.

Mr. O'Connell: With respect to proposed Section 4.6(2), I note that:

A company may provide administrative, advisory and management services to any corporation where the company holds shares of that corporation acquired under section 64 or 65.

Do those other corporations mean ancillary functions, for example, other insurance companies or a computer company? Does it mean that a life insurance company could manage a computer company and, if it could and own shares in it, would there be a conflict of interest, from the point of view of the policy-holders, in a company investing in a company and also managing it and perhaps having other investments in it? Would it not lead one to be a little uneasy? That is the first of two questions with respect to that.

• 2055

The Chairman: I recognize Mr. Humphrys.

Mr. Humphrys: In this context, I think not sir, because the reference to proposed Sections 64 and 65 refer to corporations that a life insurance company can own as wholly-owned subsidiaries. Consequently, their interests as managing those corporations flow in a parallel way to their interests as the owner, and I cannot see that there would be any conflict. They would operate them as additional profit centres and, if they are successful, then they should improve the company's returns to its policy holders and to its shareholders. I do not think there would be any conflict.

The Chairman: Mr. O'Connell.

Mr. O'Connell: Mr. Chairman, as I read proposed Section 64, the investment may be made not in terms of wholly-owned subsidiaries, but in shares to an amount that would not exceed 50 per cent of the surplus of such company. So I am puzzled about the reference to the wholly-owned situation.

[Translation]

celui d'un service consultatif d'investissement, service qui est tout à fait nécessaire aux compagnies d'assurance et qui leur permette de gérer leurs investissements. Il faut que ces compagnies d'assurance possèdent un service de cette compétence. Ainsi donc l'investissement de capitaux est une activité nécessaire pour toute compagnie d'assurance. C'est ce genre de critère que nous utilisons.

M. Kaplan: Un autre exemple serait les services d'ordinateur qui sont requis par certaines compagnies d'assurance qui s'en servent pour leurs opérations internes.

M. O'Connell: Ainsi donc ces articles prévoient des pouvoirs assez étendus et le ministre et celui qui a autorité en la matière. Demande-t-il des conseils au surintendant?

M. Humphrys: C'est comme cela que ça se passe d'habitude, monsieur O'Connell.

Le président: Je vous remercie, monsieur O'Connell.

M. O'Connell: Je n'ai pas terminé.

Le président: Allez-y.

M. O'Connell: L'article 4.6(2) se lit comme suit:

Les compagnies peuvent rendre des services en matière de gestion ou des services d'ordre administratif ou consultatif aux corporations dont elles détiennent des actions en vertu de l'article 64 ou 65.

Ces compagnies dont il est question sont-elles d'autres compagnies d'assurance ou des compagnies de traitement de données dont les opérations sont accessoires à celles de la compagnie d'assurance? Est-ce que cela signifie qu'une compagnie d'assurance pourrait gérer une compagnie d'un traitement de données et posséder des actions dans celle-ci? Est-ce qu'il n'y aurait pas de conflit d'intérêt, est-ce que cela ne serait pas mauvais pour les détenteurs de police? C'est la première de deux questions que je voudrais poser à cet égard.

Le président: Monsieur Humphrys.

M. Humphrys: Je ne crois pas car ce renvoi aux articles 64 et 65 concerne les compagnies qu'une compagnie d'assurance peut posséder en tant que filiales qui sont son entière propriété. Par conséquent, les intérêts en ce qui concerne la gestion de ces compagnies sont parallèles aux intérêts en tant que propriétaires et je ne crois pas qu'il pourrait y avoir de conflit d'aucune sorte. Il s'agirait tout simplement de centres additionnels de bénéfice qui pourraient améliorer les recettes de la compagnie et par conséquent être à l'avantage des détenteurs de police et des actionnaires. Je ne crois pas qu'il puisse y avoir de conflit.

Le président: Monsieur O'Connell.

M. O'Connell: Monsieur le président, si je comprends bien l'article 64 du projet de loi, l'investissement peut être fait non dans des filiales qui sont l'entière propriété de la compagnie d'assurance mais sous forme d'actions d'un montant n'excédant pas 50 p. 100 du surplus de cette compagnie. C'est la raison pour laquelle que vous parlez d'une filiale qui serait

[Texte]

Mr. Humphrys: Proposed section 64 is being amended. Have you . . .

Mr. O'Connell: No, I am sorry, I have not seen the amendment. It makes it clear that the investment would be a wholly-owned subsidiary?

Mr. Humphrys: It need not be wholly owned, but, according to the law, any investments pursuant to those sections are subject to terms and conditions imposed by regulation, and it is only in rare cases that the regulations permit investment under those sections where the insurance company does not control the subsidiary.

So, as a general statement, I think one could take all the subsidiaries under the powers in proposed Sections 64 and 65 as being wholly-owned subsidiaries. Or at least controlled subsidiaries.

Mr. O'Connell: Mr. Chairman, I want to ask the second of the two questions then. There are regulations in force with respect to the degree of foreign ownership in Canadian insurance companies. Would this proposed Section 4.6(2) permit a foreign corporation, though it had not exceeded the ownership guidelines, to in effect manage a life insurance company, and therefore determine its investment policies and other policies, simply by the fact of this company owning shares in it?

Mr. Humphrys: No, sir.

Mr. O'Connell: Is there a possibility of going beyond the ownership regulations by this clause?

Mr. Humphrys: No, sir, I think not. This is an addition to the corporate power of a Canadian insurance company. This spells out the power that a Canadian insurance company can exercise in relation to its own subsidiaries. It does not go any further than that, and it could have no relevance to the corporate power of a foreign institution.

Mr. O'Connell: I am counting very strongly on the subsidiary relationship being a controlled one.

Mr. Humphrys: It is a downstream relationship; the subsidiary could never control the parent.

Mr. O'Connell: It is a little difficult to see one's way through the technical aspects of this at the moment, but that section . . .

Mr. Humphrys: If a Canadian life insurance company formed a subsidiary in the United States, for example, that subsidiary would under our law be a non-resident, since it is incorporated outside Canada. As a non-resident it could not own shares in its parent beyond the statutory limit, which would be 10 per cent, even if it were permitted to do so by the foreign jurisdiction. I think there would be no chance through this or any other machinery that I know of for the subsidiary

[Traduction]

entière propriété de la compagnie d'assurance, je m'étonne un peu de cette situation.

M. Humphrys: L'article 64 du projet de loi fait l'objet d'un amendement. En avez-vous pris connaissance?

M. O'Connell: Non, je m'excuse, mais je n'ai pas vu l'amendement. Celui-ci prévoit-il que l'investissement consisterait en une filiale qui serait propriété entière de la compagnie d'assurance?

M. Humphrys: Cela ne serait pas nécessaire, mais aux termes de la loi, tout investissement prévu aux termes de ces articles doivent respecter le règlement et ce n'est que dans de très rares cas que ceux-ci permettent un investissement lorsque la compagnie d'assurance ne contrôle pas la filiale.

Ainsi donc, on pourrait considérer que toutes les filiales aux termes des dispositions des articles 64 et 65 du projet de loi doivent être des filiales qui sont la propriété entière de la compagnie d'assurance. Ou du moins faudrait-il qu'elles soient contrôlées par celle-ci.

M. O'Connell: Monsieur le président, j'aimerais poser la seconde question. Il existe des règlements en vigueur en ce qui concerne l'importance du capital étranger dans les compagnies d'assurance canadiennes. Cet article 4.6(2) du projet de loi permettrait-il à une société étrangère qui s'est conformée aux règlements en matière de propriété de gérer une compagnie d'assurance-vie et par conséquent d'établir ses politiques d'investissement et autres uniquement par le simple fait que cette compagnie détient des actions dans celle-ci?

M. Humphrys: Non.

M. O'Connell: Serait-il possible de contourner les règlements en matière de propriété en invoquant ces articles du projet de loi?

M. Humphrys: Non, je ne crois pas. Cet article donne certains pouvoirs supplémentaires en tant que société constituée en corporations aux compagnies d'assurance canadiennes. Il précise les pouvoirs de celles-ci par rapport à leurs filiales. Ces articles ne prévoient rien d'autre et ne pourraient s'appliquer au pouvoir corporatif d'une compagnie étrangère.

M. O'Connell: Je tiens beaucoup à ce que les filiales soient contrôlées par les compagnies-mères.

M. Humphrys: La filiale ne pourrait jamais contrôler la compagnie-mère. Il y a une relation hiérarchique ici dont il faut tenir compte.

M. O'Connell: Il est assez difficile de prévoir les difficultés techniques qui pourraient résulter du projet de loi pour le moment, mais cet article . . .

M. Humphrys: Si nos compagnies d'assurance-vie canadienne formaient une filiale aux États-Unis par exemple, cette filiale, qui est constituée en corporations à l'extérieur du Canada serait considérée comme non-résidente. Par conséquent, elle ne pourrait posséder des actions dans la compagnie-mère au-delà de la limite statutaire qui est de 10 p. 100, même si le pays étranger lui permettait d'en acquérir un pourcentage plus important. Je crois qu'aucun mécanisme ne permettrait à

[Text]

of a Canadian insurance company to get control of that company.

• 2100

The Chairman: Thank you very much, Mr. O'Connell. Mr. Lambert, did you have a question on Clause 2?

Mr. Lambert (Edmonton West): No.

M. Lambert (Bellechasse): S'il vous plaît, merci.

Le projet de loi porte le titre de loi modifiant la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques et la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères. A l'article 2 du projet de loi, on lit ceci:

Le Ministre peut autoriser les compagnies à pratiquer, outre leurs opérations d'assurance, . . .

The Chairman: I am sorry. Do you mean the amendment in the bill, not the amendment being proposed by the Committee? Okay, proceed.

M. Lambert (Bellechasse): . . . de projet de loi lui-même.

Alors, on dit que

Le Ministre peut autoriser les compagnies à pratiquer, outre leurs opérations d'assurance, toute opération raisonnablement accessoire.

Est-ce que le témoin pourrait préciser au Comité ce qu'on entend par l'expression "toute opération raisonnablement accessoire"? Cela comprend quoi, exactement?

M. Humphrys: Je ne peux pas dire exactement quelles sont toutes les sortes d'activités qu'on pourrait englober dans une telle expression mais en général, ce sont des genres d'activités qui s'ajoutent nécessairement à l'assurance, par exemple, le Conseil d'investissement. Une compagnie d'assurance doit avoir un service d'investissement pour ses propres activités. Alors, je crois qu'un conseil de ce genre est une activité "raisonnablement accessoire" à l'activité d'une compagnie d'assurance.

M. Lambert (Bellechasse): Je vais vous demander d'illustrer votre pensée. Dans le contexte actuel au Canada, il y a des juridictions qui relèvent des provinces et il y en a d'autres qui relèvent du gouvernement fédéral. Supposons qu'en vertu de cette loi, une compagnie d'assurance soit sollicitée pour faire un investissement en territoire québécois, soit pour développer davantage des industries existantes, soit pour implanter de nouvelles industries. Est-ce que, en vertu de ces pouvoirs additionnels, le Ministre pourrait considérer ces investissements comme des «Opérations raisonnablement accessoires»? Est-ce que la compagnie ou les compagnies pourraient répondre favorablement aux demandes d'investissement qui pourraient leur être formulées par l'entremise d'industries canadiennes ou québécoises ou encore multinationales? Est-ce qu'il y aurait des restrictions là-dessus ou si on analyserait objectivement la demande selon les possibilités, la rentabilité? Évidemment, on demande toujours à des entreprises certains gages de rentabilité, c'est normal. Est-ce qu'il y aurait quelque chose qui vous

[Translation]

cette filiale de la compagnie d'assurance canadienne d'obtenir le contrôle de cette compagnie mère.

Le président: Je vous remercie, monsieur O'Connell. Monsieur Lambert, voulez-vous poser des questions au sujet de l'article 2?

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Non.

Mr. Lambert (Bellechasse): Thank you.

The title of the bill is an act to amend the Canadian and British Insurance Companies Act and the Foreign Insurance Companies Act. Clause 2 reads as follows:

A company may with the consent of the Minister, carry on any business that . . .

Le président: Je m'excuse, vous voulez parler de l'amendement à la loi et non de l'amendement proposé par le Comité, n'est-ce pas? Allez-y.

Mr. Lambert (Bellechasse): I am now talking about the bill itself.

So, I repeat. The bill says:

A company may, with the consent of the Minister, carry on any business that is reasonably ancillary to the business of insurance transacted by the company.

Could the business tell the Committee what is understood by business that is reasonably ancillary to the business? What does this include? Could you tell us more precisely?

Mr. Humphrys: I could not describe all the different activities that might be considered as reasonably ancillary but generally it means those activities that are normally parallel to insurance, for example, investment advisory service. An insurance company needs such a service to carry on its own business. It would be considered as a business that is reasonably ancillary to the business of an insurance company.

Mr. Lambert (Bellechasse): I would like you to be more precise. Let us assume that under this act an insurance company might be asked to invest in Quebec, either to develop existing industries or to establish new ones. Could the Minister consider these investments as reasonably ancillary activities? Would the company or the companies be able to answer favourably requests for investments by Canadian, Quebecer or multinational industries? Would the request be studied taking cost-benefit ratio as a criterion? Of course, would something prevent you in the present context to give in to the requests that would come from Quebec?

[Texte]

empêcherait d'accéder dans le contexte actuel à des demandes qui vous viendraient du territoire du Québec?

M. Humphrys: Non, je crois que dans ce projet de loi et dans la loi elle-même, il n'y a pas de restrictions géographiques au Canada. Alors, la compagnie peut faire des investissements partout au Canada si l'investissement est parmi les investissements autorisés par cette loi. Mais dans cet article-ci, que nous examinons en ce moment, il s'agit du pouvoir qu'a une compagnie elle-même d'exercer certaines sortes d'activités. Alors, l'investissement n'est pas très important dans ce contexte. Le pouvoir d'investissement se trouve dans d'autres articles de la loi et je crois, si je vous comprends bien, que votre question a trait au pouvoir d'investissement général qui est ici assez restreint.

M. Lambert (Bellechasse): Oui, c'est restreint. Merci, monsieur le président.

Le président: Merci.

Clause 2 agreed to.

On Clause 3—Continuation

The Chairman: I would like to interrupt the proceedings for a moment to clarify a point and get agreement from the Committee if possible.

• 2105

As honourable members know, there are a series of rather long and sometimes quite involved amendments to the bill we have before us. We also have a vote coming forward at either 9.45 or 10 o'clock in the House. It is going to be procedurally difficult to deal with all these amendments unless we adopt a rather simple procedure whereby we dispense with reading the amendments. I would suggest to honourable members, if it is agreeable, that we might refer to the amendments as amendment 1 through to amendment 24. If you will note in the package of amendments that has been distributed, on the upper right hand corner there is a number relating to the number of the amendment, although the number itself has no relationship to the bill per se. I would think, if it were agreed as a matter of procedure for these amendments, if we simply refer to them as amendment 1, amendment 2, amendment 3, et cetera, it would save a lot of mechanical recitation—which I do not think is going to help the Committee very much, in any event.

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Thank you very much. We will adopt that procedure.

Mr. Langlois: On division.

The Chairman: Yes. Mr. Clermont.

M. Clermont: La copie des modifications que j'ai devant moi n'est pas numérotée. Je dois donc avoir une autre série de modifications?

The Chairman: I do not know, Mr. Clermont...

Mr. Clermont: That is all right, I will number them, sir.

[Traduction]

Mr. Humphrys: No, there is no geographical restrictions at all in Canada. The company can invest anywhere in Canada if the investment comes under the act. However, this clause defines the power of a company to do certain business. The investment is not very important in this context. The power of investment is provided under other clauses of the bill and if I understand you properly, you are asking questions about general investment power which under this context is rather small.

Mr. Lambert (Bellechasse): Yes, it is rather small. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

L'article 2 est adopté.

Article 3.

Le président: J'aimerais interrompre la discussion pour un instant afin de clarifier une question et d'obtenir l'assentiment du Comité si possible.

Comme les députés le savent, nous avons toute une série d'amendements assez longs et compliqués à étudier. Il y aura également un vote à la Chambre à 9 h 45 ou à 10 heures. Il sera difficile d'étudier tous ces amendements à moins que nous n'adoptions une procédure relativement simple qui nous permettrait de ne pas lire les amendements. Si les députés sont d'accord, nous pourrions parler des amendements 1 à 24. Si vous regardez la farde d'amendements qui vous a été distribuée, vous remarquerez que le coin extérieur droit porte un numéro qui est celui du numéro de l'amendement, numéro qui n'a rien à voir avec les différents articles du bill. Si nous procédions de cette façon, cela nous ferait gagner pas mal de temps.

Des voix: D'accord.

Le président: Merci. Ainsi donc, nous procéderons de cette façon.

M. Langlois: Sur division.

Le président: Très bien. Monsieur Clermont.

Mr. Clermont: The copy of the amendments that I have in front of me does not mention any number. I suppose I must then get another series of amendments?

Le président: Je ne sais pas, monsieur Clermont.

M. Clermont: Très bien, je les numérotai moi-même.

[Text]

The Chairman: I think we have copies up here that are clearly numbered, Mr. Clermont. I believe the copy I have is identical to that of the members.

M. Clermont: Merci.

The Chairman: That does not mean to say—and I just draw this to your attention—that every page is numbered; if there is not a number on the page, it means that the number of the page unnumbered is the number that appeared preceding the unnumbered page. All right?

Mr. Pearsall: You have us worse off than ever.

The Chairman: Amendment number 1 moved by Mr. Maine to Clause 3.

Shall the amendment carry?

Mr. Lambert (Edmonton West): We want an explanation.

The Chairman: Mr. Humphrys.

Mr. Humphrys: Clause 3 permits companies to have different classes of capital stock. At present there is only one permitted capital. This will permit them a more flexible approach to capital stock, and in particular the issuance of preferred shares. It would also permit companies to split existing shares below the minimum in the law of \$1. Some companies are seeking no par value shares, and you will recall, I think, in the amendment to the Corporations Act, the concept of no par value shares was recognized. It is too complicated to change to no par value shares in this act without a complete revision, but this permits companies to split shares. In the bill, as presented, they could only split existing shares in bringing in a by-law to establish a new class of shares. Some companies want to split without necessarily having a new class of shares, this amendment would permit that.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Clarke.

Mr. Clarke: Mr. Chairman, a question on the:

... two-thirds of the votes cast by the shareholders and a majority of the total votes cast ...

What is the distinction there?

The Chairman: Mr. Humphrys.

Mr. Humphrys: For a life insurance company that has participating policy holders, the policy holders have the right to attend and vote at annual meetings. That is the significance of that double reference.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Lambert.

Mr. Lambert (Edmonton West): Mr. Chairman, the reason why I am suggesting that we get an explanation from Mr.

[Translation]

Le président: Nous avons des exemplaires qui sont clairement numérotés, monsieur Clermont. Je crois que l'exemplaire en ma possession est le même que celui des députés.

M. Clermont: Merci.

Le président: Cela ne signifie pas que toutes les pages sont numérotées. Pour les pages sans numéro, le numéro est celui de la page précédente. Vous avez compris?

M. Pearsall: Nous sommes dans de beaux draps.

Le président: L'amendement numéro 1 à l'article 3 est proposé par M. Maine.

L'amendement est-il adopté?

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Nous voulons une explication.

Le président: Monsieur Humphrys.

M. Humphrys: L'article 3 permet à toute compagnie de posséder différentes catégories d'actions. A l'heure actuelle une seule catégorie est permise. Cette disposition donnera plus de souplesse à toute cette question du capital action et en particulier à l'émission d'actions privilégiées. Cela permettrait également aux compagnies de subdiviser les actions actuelles et d'émettre des actions d'une valeur de moins d'un dollar qui est le minimum actuellement permis par la loi. Certaines compagnies voudraient pouvoir émettre des actions à valeur non nominale et vous vous souviendrez sans doute que dans l'amendement de la Loi sur les corporations le concept de telles actions a été reconnu. Si l'on devait adopter la possibilité d'actions à valeur non nominale aux termes de cette loi, ce serait trop compliqué et ça nécessiterait une révision complète de la loi. Les dispositions contenues à l'article 3 permettent aux compagnies de subdiviser les actions. Aux termes du projet de loi, ces compagnies ne pouvaient subdiviser les actions déjà existantes qu'en adoptant un règlement qui établit une nouvelle catégorie d'actions. Certaines compagnies désirent les subdiviser sans devoir nécessairement procéder de la sorte et cet amendement le leur permettrait.

Le président: Je vous remercie.

Monsieur Clarke.

M. Clarke: Monsieur le président, j'aimerais savoir ce que signifie:

... les deux tiers des voix exprimées par les actionnaires et à la majorité du total des voix exprimées ...

Quelle est la distinction?

Le président: Monsieur Humphrys.

M. Humphrys: Dans le cas des compagnies d'assurance-vie où les détenteurs de police participent à l'administration, ceux-ci ont le droit d'assister et de voter aux réunions annuelles. C'est la raison pour laquelle on fait mention des deux cas.

Le président: Je vous remercie.

Monsieur Lambert.

M. Lambert: Monsieur le président, la raison pour laquelle je propose que nous obtenions une explication de M. Hump-

[Texte]

Humphrys is that this bill with the amendments we are putting in will have to go back to the Senate for consideration there. Since we have had a good deal of explanation as a result of the committee hearings in the Senate, where Mr. Humphrys gave a lot more testimony than he has here, I think it is useful to get the explanation here.

Mr. Kaplan: Let us bear in mind, of course, that they will want to ask their own questions, too.

Mr. Lambert (Edmonton West): Bearing in mind that, but then it may eliminate a great number of them, too.

The Chairman: I gather that it is your wish, Mr. Lambert, that we have a brief explanation for each amendment called. Is that it?

Mr. Lambert (Edmonton West): I think so.

The Chairman: If that is the general will of the Committee?

Some hon. Members: Agreed.

Amendments agreed to.

Clause 3 as amended agreed to.

On Clause 4.

The Chairman: I shall now call Clause 4, and, moved by Mr. Maine, amendment 2 to Clause 4.

• 2110

Mr. Lambert (Edmonton West): May I ask a question on this?

Mr. Chairman: Mr. Lambert.

Mr. Lambert (Edmonton West): This raises the question of the telex that you received this evening and referred to members of the Committee. At the very outset of discussion on Clause 4, could Mr. Humphrys advise whether the point taken by Mr. Wallace has been taken care of in the amendments to Clause 4.(2) and subsequently to Clause 38? I guess the nub of this is to whether a mutual trust fund could qualify.

M. Humphrys: No, sir. Neither the bill itself nor the amendments cover the point raised by Mr. Wallace. Personally, I would not recommend that such an amendment be made at this time because I do not think the certificates of real estate investment trusts or mutual fund trusts should qualify as investments without at least the establishment of some kind of criteria that would provide a standard of investment quality. The matter has been under consideration for some time, but I do not think we are yet, in the department at least, ready to recommend that such investment instruments be authorized investments until we can devise some tests of quality.

Mr. Lambert (Edmonton West): What progress is being made to arrive at that?

Mr. Humphrys: We are looking at it, but I would not like to say that I would be ready to recommend it in the foreseeable future.

Mr. Lambert (Edmonton West): I see. Thank you.

The Chairman: Thank you very much. Mr. O'Connell.

[Traduction]

hrys est que ce projet de loi et les amendements que nous proposerons seront renvoyés au Sénat pour y être étudiés. Lors des séances de comité au Sénat M. Humphrys a témoigné de façon beaucoup plus exhaustive qu'il ne le fait ici et c'est la raison pour laquelle je crois qu'il est utile d'obtenir les explications ici également.

M. Kaplan: Il ne faut pas oublier que les sénateurs voudront aussi poser leurs propres questions.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Évidemment, mais certaines questions que nous poserons en élimineront peut-être au comité du Sénat.

Le président: Je suppose alors, monsieur Lambert, que vous voudriez une courte explication pour chaque amendement, n'est-ce pas?

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Oui.

Le président: Les membres du Comité sont-ils d'accord?

Des voix: D'accord.

L'amendement premier est adopté.

L'article 3 modifié et adopté.

Article 4.

Le président: Je mets maintenant l'article 4 en délibération. Nous étudions l'amendement numéro 2 à l'article 4 proposé par M. Maine.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Pourrais-je poser une question?

Le président: Monsieur Lambert.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): C'est au sujet du télex que vous avez reçu ce soir et que vous avez soumis aux membres du Comité. Avant de commencer la discussion de l'article 4, M. Humphrys, pourrait-il nous dire si les amendements à l'article 4.(2) et subséquemment jusqu'à l'article 38 ont tenu compte de la question soulevée par M. Wallace dans son télex? En fait, il s'agit de savoir si un fonds de fiducie mutuel pourra relever des dispositions du projet de loi.

M. Humphrys: Non. Ni le bill ni les amendements ne couvrent la question soulevée par M. Wallace. Personnellement, je ne recommanderais pas qu'un tel amendement soit proposé pour le moment car je ne crois pas que les certificats des compagnies de fiducie d'investissements immobiliers ou de fonds mutuels devraient être considérés comme des investissements sans que soient établis les critères déterminant la norme de qualité en matière d'investissement. La question est à l'étude depuis longtemps mais je ne crois pas que nous soyons prêts, dans notre département du moins, à recommander une telle chose.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Où en sont les choses à cet égard?

M. Humphrys: Nous étudions la question, mais je ne peux pas dire que je serais prêt à recommander un tel changement dans un avenir rapproché.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Je vous remercie.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur O'Connell.

[Text]

Mr. O'Connell: What grounds does Mr. Wallace have for indicating in his second paragraph that the present proposed amendment materially alters the trust position? As I understood the answer from Mr. Humphrys, the trust had no position nor does it get one.

The Chairman: Mr. Humphrys, would you comment on that?

Mr. Humphrys: I cannot say with confidence what Mr. Wallace had in mind. I could speculate on it from the point of view that some of the real estate investment trusts had as partners, you might say, or as accompanying organizations, a corporation that issued debentures to borrow on the market. In some cases, those investments qualified as eligible investments for life insurance companies on the basis of the debenture test as it now is in the law. This bill would modify the debenture test, and it might well make ineligible some of the debentures issued by those corporations that were formed as companion pieces to real estate investment trusts. I would like to go into that in a little more detail in connection with Clause 4.(2), if you wish. Should I do it now?

The Chairman: No. I should now put amendment 2 to Clause 4.

Amendment 2 agreed to.

The Chairman: I shall now call amendment 3 to Clause 4, moved by Mr. Maine. May we now have a brief explanation, Mr. Humphrys?

Mr. Humphrys: Mr. Chairman, this clause is one that has led to a good deal of correspondence and inquiry from legal counsel representing security issuers. It is rather complicated, but I think it is important for me to take a moment.

This deals with the eligibility of debentures as investments for insurance companies, and it sets up two tests. The first is a dividend test, and it means that if the company's common shares or preferred shares qualify, then his debentures qualify. The second test is what I might call an earnings test. It says that if a company's earnings over the five years preceding the investment average more than twice its annual interest requirements, and over any four of the five years they average one and half times, then the shares qualify, but the average interest requirements are the interest requirements less the indebtedness classified as a current liability. This gave rise to a lot of difficulty. Our amendment was that the debentures would qualify on the basis of the dividend record only if the indebtedness did not exceed three times the average indebtedness in the previous five years. Nobody challenged the principle but there was a lot of discussion about the wording, and this amendment tries to clarify the wording to make the test easier to apply.

[Translation]

M. O'Connell: Pourquoi M. Wallace indique-t-il dans le deuxième paragraphe de son téléx que l'amendement proposé change matériellement la situation de fiducie? Si j'ai bien compris la réponse de M. Humphrys, la compagnie de fiducie n'a pas de position spéciale et n'en obtient pas une.

Le président: Monsieur Humphrys, voudriez-vous faire quelques commentaires?

M. Humphrys: Je ne pourrais me prononcer avec certitude sur les intentions de M. Wallace. Je peux faire seulement quelques conjectures. En effet, certaines compagnies d'investissements immobiliers avaient comme partenaire une société qui émettait des débentures pour emprunter sur le marché. Dans certains cas, ces investissements étaient considérés comme des investissements admissibles pour des compagnies d'assurance-vie puisqu'elles répondaient au critère des débentures prévues dans la loi. Ce projet de loi modifierait ce critère et rendrait inadmissible certaines débentures émises par les corporations qui ont été formées comme partenaires aux compagnies de fiducie d'investissements immobiliers. J'aimerais parler de cela plus en détail lorsque nous aborderons l'article 4.(2) si vous me le permettez. Ou préférez-vous plutôt que je fasse mes commentaires maintenant?

Le président: Non. Je mets aux voix l'amendement 2 à l'article 4.

L'amendement 2 est adopté.

Le président: Je mets en délibérations l'amendement 3 à l'article 4 proposé par M. Maine. Voudriez-vous donner une brève explication, monsieur Humphrys?

M. Humphrys: Monsieur le président, cet article a fait l'objet d'une correspondance importante avec les conseillers juridiques représentant les émetteurs de titres. Il s'agit là d'une question assez compliquée mais je crois qu'il est important que je l'explique.

Cet article concerne l'admissibilité des débentures comme investissements pour les compagnies d'assurance et établit deux critères à cet égard. Le premier critère concerne les dividendes: si les actions ordinaires ou préférentielles de la compagnie sont admissibles, les débentures sont admissibles également. Le deuxième critère est un critère que l'on pourrait appeler le critère des gains: si les gains de la corporation, durant une période de cinq années, précédant la date du placement, ont été globalement égaux à deux fois ses charges d'intérêt annuel et en chacune de quatre années quelconques de la période de cinq années ont été égaux à au moins une fois et demie, les actions sont admissibles. Les charges d'intérêt global représentent les charges d'intérêt moins les dettes considérées comme passif actuel. Cela a donné lieu à pas mal de difficultés. L'amendement proposé prévoit que les débentures seraient admissibles selon le critère des dividendes seulement dans le cas où la dette ne dépassait pas trois fois la dette moyenne des cinq années précédentes. Personne n'a mis en doute le principe, mais on a discuté énormément du libellé et l'amendement essaie de clarifier celui-ci, ce qui permet une application plus facile du critère.

[Texte]

Mr. Kaplan: Mr. Humphrys, I think you are telling us more about debenture interest than we need to know or want to know.

The Chairman: Shall Amendment No. 3 carry?

Amendment agreed to.

The Chairman: Amendment No. 4 is moved by Mr. Maine to Clause 4. A brief explanation, and I underscore the word "brief", Mr. Humphrys.

Mr. Humphrys: This adds a clause to permit, in the case of an amalgamation or merger, the record of the amalgamating companies, prior to the amalgamation, to be taken into account in applying these five-year tests.

Amendment agreed to.

The Chairman: Amendment No. 5 to Clause 4 is moved by Mr. Maine. Mr. Humphrys, a brief explanation.

Mr. Humphrys: This is merely a clarification of wording to make it clear that the test to qualify common shares, the earnings test, has to be applied in terms of earnings each year, rather than average earnings over five years.

Amendment agreed to.

Clause 4, as amended, agreed to.

Clauses 5 to 7 inclusive agreed to.

On clause 8. Bank as wholly-owned subsidiary.

The Chairman: An amendment is moved by Mr. Maine to Clause 8, amendment No. 6. An explanation, Mr. Humphrys.

Mr. Humphrys: This is to correct a drafting error with reference to Clause 8.(6); it should be 8.(7).

Amendment agreed to.

Clause 8, as amended, agreed to.

Clauses 9 to 12 inclusive agreed to.

On Clause 13—Issue of shares.

The Chairman: Amendment No. 7 to Clause 13 is moved by Mr. Maine.

Mr. Humphrys.

Mr. Humphrys: This clause limits the assets that a Canadian insurance company can maintain outside Canada. The limit in the bill is in terms of the amount of reserves plus capital and surplus. The amendment would replace the reference to reserves by reference to liabilities, which is a little broader.

Amendment agreed to.

clause 13, as amended, agreed to.

Clauses 14 and 15 agreed to.

On Clause 16—Prohibited activities.

The Chairman: Amendment No. 8 to Clause 16 is moved by Mr. Maine. Mr. Humphrys.

Mr. Humphrys: This clause deals with the valuation of accident and sickness insurance. It requires the actuary to choose valuation bases. The amendment would require that the valuation bases be acceptable to the superintendent.

[Traduction]

M. Kaplan: Monsieur Humphrys, vous nous donnez plus de renseignements au sujet des débetures que nous n'en avons besoin.

Le président: L'amendement numéro 3 est-il adopté?

L'amendement est adopté.

Le président: L'amendement numéro 4 à l'article 4 est proposé par M. Maine. Pourriez-vous nous donner une brève explication, monsieur Humphrys, et quand je dis brève, je le pense.

M. Humphrys: Il s'agit d'un article supplémentaire qui permettrait dans le cas d'une fusion de tenir compte, dans l'application des critères de 5 ans, de la situation des compagnies qui font l'objet d'une fusion avant cette fusion.

L'amendement est adopté.

Le président: L'amendement numéro 5 à l'article 4 est proposé par M. Maine. Monsieur Humphrys, pourriez-vous nous donner une brève explication.

M. Humphrys: Il s'agit simplement de préciser certains termes; le critère d'admissibilité des actions ordinaires, le critère des gains, doivent se calculer pour chaque année plutôt que sur la moyenne des gains des 5 années.

L'amendement est adopté.

L'article 4 modifié est adopté.

Les articles 5 à 7 inclusivement sont adoptés.

Article 8.

Le président: M. Maine propose l'amendement numéro 6 à l'article 8. Voulez-vous nous donner une explication, monsieur Humphrys.

M. Humphrys: Cet amendement a pour but de corriger une erreur. Il s'agit de l'article 8(7) et non de l'article 8(6).

L'amendement est adopté.

L'article 8 modifié est adopté.

Les articles 9 à 12 inclusivement sont adoptés.

Article 13 . . .

Le président: L'amendement numéro 7 à l'article 13 est proposé par M. Maine.

Monsieur Humphrys.

M. Humphrys: Cet article limite l'actif qu'une compagnie d'assurance canadienne peut maintenir à l'étranger. Cette limite est définie en termes de capital, réserves et excédents dans le projet de loi. L'amendement remplacerait le mot «réserves» par le mot «passif» qui est un peu plus large.

L'amendement est adopté.

L'article 13 modifié est adopté.

Les articles 14 et 15 sont adoptés.

Article 16.

Le président: L'amendement numéro 8 à l'article 16 est proposé par M. Maine. Monsieur Humphrys.

M. Humphrys: Cet article concerne l'évaluation des assurances contre la maladie et contre les accidents. Il prévoit que l'actuaire doit choisir les bases de l'évaluation. L'amendement

[Text]

Amendment agreed to.

Clause 16, as amended, agreed to.

Clause 17 agreed to.

The Chairman: Shall Clause 18 carry?

Mr. Lambert: Hold it.

The Chairman: Mr. Lambert.

Mr. Lambert: Am I correct in thinking the first 17 clauses deal with the Canadian and British Insurance Companies Act and from here on in we are into foreign companies.

M. Humphrys: The first 17 deal with Canadian companies.

Mr. Lambert: Yes.

Mr. Humphrys: And then the next group deal with British companies, and they are with one or two exceptions, repetition in principle of what we have already passed.

Mr. Lambert: Now, there was expressed in the Senate, Mr. Chairman, the hope that before long we could have one uniform insurance act covering all kinds of companies. Senator Flynn, on second reading in the Senate, indicated why we are in under two acts; it is a historical accident which frankly was a judgment of the Privy Council. My question is though, Mr. Humphrys, how far down the road are we on a uniform insurance act?

Mr. Humphrys: I would hope within two or three years, Mr. Chairman.

Mr. Lambert: All right, thank you.

Mr. Langlois: Under what name?

The Chairman: Mr. Humphrys.

Mr. Humphrys: The name has yet to be chosen. The one that comes to my mind is the Canada Insurance Companies Act.

• 2120

Mr. Langlois: Thank you.

Clauses 18 and 19 agreed to.

The Chairman: Clause 20, Amendment No. 9, moved by Mr. Maine. Mr. Humphrys.

Mr. Kaplan: We are on page 31.

Mr. Humphrys: This would put in a new section which would give the Minister power to control the deposit in Canada of securities not payable in Canadian dollars. This applies to a non-resident company. It has certain powers to deposit his home government securities and perhaps some other foreign pay securities. This would permit the Minister to control that.

The general principal should be that deposits in Canada to cover Canadian liability should be in Canadian dollars, but

[Translation]

prévoit que celle-ci doivent être soumises au surintendant pour approbation.

L'amendement est adopté.

L'article 16 modifié est adopté.

L'article 17 est adopté.

Le président: L'article 18 est-il adopté?

M. Lambert: Un instant.

Le président: Monsieur Lambert.

M. Lambert: Est-il exact de penser que les 17 premiers articles concernent la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques, et qu'à partir de l'article 18 le projet de loi modifie la loi sur les compagnies d'assurance étrangères?

M. Humphrys: Les 17 premiers articles concernent les compagnies d'assurance canadiennes.

M. Lambert: Oui.

M. Humphrys: Le groupe suivant concerne les compagnies britanniques et il s'agit à une ou deux exceptions près des répétitions en principe de ce qui a déjà été adopté.

M. Lambert: Les sénateurs ont exprimé l'espoir que l'on avait longtemps une loi uniforme d'assurance, couvrant toutes sortes de compagnies. Le sénateur Flynn, au cours de la deuxième lecture au Sénat, a indiqué la raison pour laquelle ces différentes compagnies sont régies par deux lois différentes: il s'agit là d'un accident historique attribuable à une décision du Conseil privé. Je voudrais savoir, monsieur Humphrys, dans combien de temps nous pourrions avoir cette loi uniforme concernant l'assurance?

M. Humphrys: J'espère que nous en aurons une dans deux ou trois ans, monsieur le président.

M. Lambert: Je vous remercie.

M. Langlois: Et quel nom portera cette loi?

Le président: Monsieur Humphrys.

M. Humphrys: Il faudra le choisir. Je pense qu'il pourrait s'agir de la Loi canadienne sur les compagnies d'assurance.

M. Langlois: Merci.

Les articles 18 et 19 sont adoptés.

Le président: Article 20, amendement numéro 9 proposé par M. Maine. Monsieur Humphrys.

M. Kaplan: Nous sommes à la page 31.

M. Humphrys: L'amendement propose un nouvel article qui donnerait au ministre le pouvoir de contrôler le dépôt au Canada de titres qui ne sont pas payables en dollars canadiens. Cela s'applique à une compagnie non résidente. Cela permettrait au ministre de contrôler certains titres étrangers.

Le principe général est que les dépôts au Canada qui doivent couvrir un passif en monnaie canadienne devraient se faire en

[Texte]

there may be some cases where it is advantageous to accept foreign pay securities for a limited period of time or in special circumstances.

The Chairman: Excuse me, just technically, I am going to have to back up here. I did not realize that this was not an amendment to Clause 20. Quite evidently Clause 20 is not proposed to be amended. This is new Clause 20.1, and I will have to recall. I now would asks, shall Clause 20 carry?

Clause 20 agreed to. On new Clause 20.1.

The Chairman: New Clause 20.1, moved by Mr. Maine, which is embodied in Amendment No. 9. Shall new Clause 20.1 embodied in Amendment No. 9, carry?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. O'Connell: I have a question, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes.

Mr. O'Connell: If the Minister may state evaluation for accepting such security if he wishes, what provision is there for re-evaluation?

Mr. Humphrys: There is nothing specific. I think the Minister in setting the conditions would set an ongoing condition for the valuation. He might, for example, require that they be accepted at market less 10 per cent or something of that nature.

Amendment No. 9 agreed to.

Clauses 20.1 to 23 inclusive agreed to.

On Clause 24—*Application of other provisions*

The Chairman: Pardon me, there is an amendment moved by Mr. Maine, Amendment No. 10, to Clause 24. Mr. Humphrys.

Mr. Humphrys: This is to correct a drafting error by inserting a subsection (3) in the reference in line 39.

Amendment No. 10 agreed to.

Clause 24 as amended agreed to.

Clauses 25 to 27 inclusive agreed to.

On Clause 28.

The Chairman: Clause 28, Amendment No. 11, moved by Mr. Maine. Mr. Humphrys.

Mr. Humphrys: This is consequential on the new section that was just put in in the amendment. This clause as in the bill permits a British company to deposit its home government securities with the consent of the Superintendent. But the new clause would bring ministerial authority with respect to the deposit of any foreign currency securities, so this consent of the Superintendent now is superfluous. So that is being struck out.

Amendment No. 11 agreed to.

The Chairman: Amendment No. 12, moved by Mr. Maine. Mr. Humphrys.

Mr. Humphrys: This is a repetition . . .

[Traduction]

dollars canadiens, mais dans certains cas il est avantageux d'accepter des titres en monnaie étrangère pendant une période de temps limitée ou dans des circonstances spéciales.

Le président: Excusez-moi, je vais devoir revenir en arrière. Je ne me rendais pas compte qu'il ne s'agissait pas d'un amendement à l'article 20. On ne propose en effet pas de modifier l'article 20. Il s'agit d'un nouvel article 20.1. Je dois donc revenir en arrière pour demander si l'article 20 était adopté?

L'article 20 est adopté. Nouvel article 20.1.

Le président: Le nouvel article 20.1, amendement numéro 9, est proposé par M. Maine. Le nouvel article 20.1 est-il adopté?

Des voix: D'accord.

M. O'Connell: Je voudrais poser une question, monsieur le président.

Le président: Oui.

M. O'Connell: Si le ministre peut prévoir une évaluation qui permet d'accepter de tels titres s'il le désire, prévoit-on une réévaluation?

M. Humphrys: Il n'y a rien de spécifique à cet égard. Je crois que le ministre lorsqu'il établira les conditions règlera la question de l'évaluation. Ainsi, il pourrait prévoir d'accepter ces titres à la valeur marchande moins 10 p. 100.

L'amendement numéro 9 est adopté.

Les articles 20.1 à 23 inclusivement sont adoptés.

Article 24—*Application d'autres dispositions*

Le président: L'amendement numéro 10 à l'article 24 est proposé par M. Maine. Monsieur Humphrys.

M. Humphrys: Il s'agit de corriger une erreur de rédaction en insérant le paragraphe 3 à la ligne 33.

L'amendement numéro 10 est adopté.

L'article 24 modifié est adopté.

Les articles 25 à 27 inclusivement sont adoptés.

Article 28.

Le président: L'amendement numéro 11 à l'article 28 est proposé par M. Maine. Monsieur Humphrys.

M. Humphrys: Il s'agit d'un amendement qui découle du nouvel article qui vient d'être ajouté. L'article du projet de loi permet à une compagnie britannique de déposer les titres de son gouvernement avec le consentement du surintendant. Le nouvel article exigerait l'autorisation ministérielle en ce qui concerne le dépôt de tout titre en monnaie étrangère et par conséquent ce consentement du surintendant est donc superflu. C'est la raison pour laquelle on l'a supprimé dans l'amendement.

L'amendement numéro 11 est adopté.

Le président: L'amendement numéro 12 est proposé par M. Maine. Monsieur Humphrys.

M. Humphrys: Il s'agit d'une répétition . . .

[Text]

Mr. Lambert (Edmonton West): Clause 28.1 again, an additional clause.

The Chairman: I am sorry. Unless my Clerk is advising me incorrectly, I believe this is an amendment to Clause . . .

Mr. Lambert (Edmonton West): It is a new subclause.

The Chairman: I am sorry. We are going to have to stop our proceedings here for a second until we get this straight.

It says "New Subclause 28(1.1)." But it is still part of Clause 28. And it does not matter if it is a subclause; it is an amendment to Clause 28.

That is the point I had understood in the beginning, and we will now go back to square one and I will call Amendment No. 12 to Clause 28, which is embodied in Amendment No. 12. Shall it carry?

Mr. Humphrys: This is a repetition of an amendment that was made earlier with respect to Canadian companies.

Amendment No. 12 agreed to.

The Chairman: Amendment No. 13, moved by Mr. Maine. Mr. Humphrys.

Mr. Humphrys: This is a repetition of an amendment made earlier with reference to debentures.

Amendment No. 13 agreed to.

The Chairman: Amendment No. 14, moved by Mr. Maine, to 28(2). Mr. Humphrys.

• 2125

Mr. Humphrys: This is inserting a new paragraph which will make it clear that securities issued by a Canadian corporation and guaranteed by a foreign corporation would be eligible for deposits if the foreign corporation can meet the tests that would make its own debentures eligible.

Amendment agreed to.

The Chairman: Amendment 15, also moved by Mr. Maine.

Mr. Humphrys: This also deals with guarantees by foreign corporations, and makes it clear that the debentures will qualify if the guaranteeing corporation can meet the dividend test as well as the earning test.

Amendment agreed to.

The Chairman: Amendment 16, the same clause, moved by Mr. Maine.

Mr. Humphrys: This is a repetition of an amendment made earlier with reference to common shares.

Amendment agreed to.

Clause 28 as amended agreed to.

Clause 29 agreed to.

On Clause 30.

Mr. Lambert (Edmonton West): Mr. Chairman, we are now into foreign insurance companies—just to make sure that we are at the block.

[Translation]

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Il s'agit de l'article 28.1, un nouvel article.

Le président: Je m'excuse. A moins que le greffier ne me conseille mal, je crois qu'il s'agit d'un amendement à l'article . . .

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Il s'agit d'un nouveau paragraphe.

Le président: Je m'excuse, je devrai m'arrêter pour quelques instants afin de clarifier tout ceci.

Il s'agit du nouveau paragraphe 28(1.1). Cependant, cela fait toujours partie de l'article 28. Il s'agit d'un amendement à l'article 28 même s'il s'agit d'un paragraphe.

C'est ce que j'avais cru comprendre au début et nous reprenons. L'amendement numéro 12 à l'article 28 est-il adopté?

M. Humphrys: Il s'agit d'une répétition de l'amendement qui a été fait précédemment concernant les compagnies canadiennes.

L'amendement numéro 12 est adopté.

Le président: L'amendement numéro 13 est proposé par M. Maine. Monsieur Humphrys.

M. Humphrys: Il s'agit de la répétition d'un amendement proposé précédemment en ce qui concerne les débentures.

L'amendement numéro 13 est adopté.

Le président: L'amendement numéro 14 à l'article 28(2) est proposé par M. Maine. Monsieur Humphrys.

M. Humphrys: Il s'agit d'un nouveau paragraphe qui précise que les titres émis par une corporation canadienne et garantis par une corporation étrangère sont admissibles comme dépôts si la corporation étrangère peut se soumettre au critère d'admissibilité des débentures.

L'amendement est adopté.

Le président: L'amendement 15 est proposé par M. Maine.

M. Humphrys: Il s'agit de garanties données par les corporations étrangères. Les débentures seront admissibles si la corporation les garantissant peut se soumettre au critère concernant les dividendes ainsi qu'à celui concernant les gains.

L'amendement est adopté.

Le président: L'amendement 16 au même article est proposé par M. Maine.

M. Humphrys: Il s'agit de la répétition de l'amendement présenté précédemment et concernant les actions ordinaires.

l'amendement est adopté.

L'article 28, modifié, est adopté.

L'article 29 est adopté.

Article 30.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Monsieur le président, nous sommes en train d'étudier les compagnies d'assurance étrangères. Est-ce bien cela?

[Texte]

The Chairman: Yes, this is the proposed new clause.

Clauses 30 and 31 agreed to.

On Clause 32—*Assets to be maintained in Canada*

The Chairman: I am sorry, but I understand that the amendment that some may believe is in Clause 32 is in fact proposed Clause 32.1.

Clause 32 agreed to.

The Chairman: New Clause 32.1 embodied in amendment 17, moved by Mr. Maine.

Mr. Humphrys: This is a repetition of the new clause that was put in earlier in respect of British companies.

Clause 32.1 agreed to.

Clauses 33 to 35 inclusive agreed to.

On Clause 36.

The Chairman: Amendment 18 to Clause 36, moved by Mr. Maine.

Mr. Humphrys: This is a repetition of an amendment made earlier in respect of Canadian companies, having to do with approval of valuation basis by the Superintendent of Insurance.

Amendment agreed to.

Clause 36 as amended agreed to.

Clause 37 agreed to.

On Clause 38.

The Chairman: Moved by Mr. Maine, amendment 19.

Amendment agreed to.

The Chairman: Moved by Mr. Maine, amendment 20.

Mr. Humphrys: This is a repetition of an amendment made earlier in respect of British companies.

Amendment agreed to.

The Chairman: Moved by Mr. Maine, amendment 21.

Mr. Humphrys: This is a repetition of an amendment made earlier in respect of Canadian companies and British companies.

Amendment agreed to.

The Chairman: Moved by Mr. Maine, amendment 22.

Mr. Humphrys: This is a repetition of an amendment made earlier in respect of British companies.

Amendment 22 agreed to.

The Chairman: Moved by Mr. Maine, amendment 23.

Mr. Humphrys: This is a repetition of an amendment made earlier in respect of British companies.

Amendment agreed to.

The Chairman: Moved by Mr. Maine, amendment 23.

[Traduction]

Le président: Oui, il s'agit d'un nouvel article.

Les articles 30 et 31 sont adoptés.

Article 32—*Actif au Canada*

Le président: Certains membres du Comité semblent penser qu'il s'agit là d'un amendement à l'article 32 alors qu'il s'agit en effet d'un nouvel article 32.1.

L'article 32 est adopté.

Le président: L'amendement 17, concernant le nouvel article 32.1 est proposé par M. Maine.

M. Humphrys: Il s'agit de la répétition d'un nouvel article qui a été adopté précédemment en ce qui concerne les compagnies britanniques.

L'article 32.1 est adopté.

Les articles 33 à 35 inclusivement sont adoptés.

Article 36.

Le président: L'amendement 18 à l'article 36 est proposé par M. Maine.

M. Humphrys: Il s'agit de la répétition d'un amendement adopté précédemment en ce qui concerne les compagnies canadiennes et concernant l'approbation par le surintendant des assurances de la base d'évaluation.

L'amendement est adopté.

L'article 36 modifié est adopté.

L'article 37 est adopté.

L'article 38

Le président: L'amendement 19 est proposé par M. Maine.

L'amendement est adopté.

Le président: L'amendement 20 est proposé par M. Maine.

M. Humphrys: Il s'agit d'une répétition d'un amendement proposé précédemment en ce qui concerne les compagnies britanniques.

L'amendement est adopté.

Le président: M. Maine propose l'amendement 21.

M. Humphrys: Il s'agit de la répétition d'un amendement proposé précédemment en ce qui concerne les compagnies canadiennes et britanniques.

L'amendement est adopté.

Le président: M. Maine propose l'amendement 22.

M. Humphrys: Il s'agit de la répétition d'un amendement présenté précédemment en ce qui concerne les compagnies britanniques.

L'amendement 22 est adopté.

Le président: M. Maine propose l'amendement 23.

M. Humphrys: Il s'agit d'une répétition d'un amendement proposé précédemment en ce qui concerne les compagnies britanniques.

L'amendement est adopté.

Le président: M. Maine propose l'amendement 23.

[Text]

Mr. Humphrys: This is also repetition of an amendment made earlier in respect of common shares.

Amendment agreed to.

Clause 38 as amended agreed to.

Clauses 39 and 40 agreed.

Title agreed to.

Bill as amended agreed to.

The Chairman: Shall I report the bill with amendments to the House?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Oh, sorry, Mr. Lambert.

An hon. Member: Which one?

The Chairman: When I say *Lambert* I mean Lambert from Bellechasse, and when I say Lambert I mean Lambert from Edmonton West.

Le président: Monsieur Lambert.

M. Lambert (Bellechasse): Oui, s'il vous plaît, monsieur le président.

Le projet de loi que nous venons d'examiner, est certainement d'une très grande importance quant à son application, quant aux amendements également, etc. Est-ce que le témoin ou le secrétaire parlementaire pourrait dire combien de compagnies sont concernées par ce projet de loi?

M. Kaplan: A peu près 300.

M. Lambert (Bellechasse): A peu près 300. Alors, j'ai raison de dire que c'est très important.

M. Kaplan: Oui, sans doute.

• 2130

M. Lambert (Bellechasse): Bon. Ma deuxième question est très brève. Est-il possible de nous dire s'il y avait une raison toute spéciale ou si c'est à cause de la procédure et de tout le tralala, que ce bill très important a d'abord été présenté au Sénat avant d'être présenté à la Chambre des communes?

M. Kaplan: C'est simplement parce que le Sénat a la réputation de considérer les détails de caractère apolitique. C'est pour cela que l'on a choisi le Sénat pour avoir un avis technique sur un bill pensé par le gouvernement et qui au fond était très intéressant politiquement parlant.

M. Lambert (Bellechasse): Alors pour tout ce qui n'est pas de caractère politique, c'est au Sénat que l'on accorde la présence?

M. Kaplan: Oui, mais c'est une question de jugement.

M. Lambert (Bellechasse): Oui.

M. Kaplan: Si le gouvernement a tort, et si un grand intérêt politique se fait jour au Sénat... Ainsi soit-il!

M. Lambert (Bellechasse): Alors, *amen*.

The Chairman: Thank you very much.

[Translation]

M. Humphrys: Il s'agit également d'une répétition d'un amendement proposé précédemment en ce qui concerne les actions ordinaires.

L'amendement est adopté.

L'article 38 modifié est adopté.

Les articles 39 et 40 sont adoptés.

Le titre est adopté.

Le Bill modifié est adopté.

Le président: Vais-je faire rapport du Bill modifié à la Chambre?

Des voix: D'accord.

Le président: Monsieur Lambert.

Une voix: Lequel?

Le président: Quand je dis Lambert, je veux dire Lambert de Bellechasse et quand je dis *Lambert*, je veux dire Lambert d'Edmonton-Ouest.

The Chairman: Mr. Lambert.

Mr. Lambert (Bellechasse): Yes, Mr. Chairman.

The bill that we just agreed to is a very important one as concerns its implementation and the amendments agreed to. Could the witness or the Parliamentary Secretary tell us how many companies will be affected by the bill?

Mr. Kaplan: Approximately 300 companies.

Mr. Lambert (Bellechasse): Three hundred companies. So I am right in saying that this is a very important bill.

Mr. Kaplan: Yes, of course.

Mr. Lambert (Bellechasse): Fine. I have a second very short question. Could you tell us why such an important piece of legislation came before the Senate before it was presented in the House of Commons? Was this done in order to simplify the whole procedure?

Mr. Kaplan: The Senate has a well-known tendency to deal with details of a non-political nature and that is why we asked that body for technical advice about the bill, which in itself is of special political import.

Mr. Lambert (Bellechasse): Does this mean that the Senate puts all non-political matters first?

Mr. Kaplan: Yes, but it is largely a matter of judgment.

Mr. Lambert (Bellechasse): I understand.

Mr. Kaplan: If the government is wrong in its assumption, and should the Senate start to show a great interest in things political, so be it.

Mr. Lambert (Bellechasse): Amen.

Le président: Merci beaucoup, messieurs.

[Texte]

It is moved by Mr. Maine that Bill S-3, An Act to amend the Canadian and British Insurance Companies Act and the Foreign Insurance Companies Act, be reprinted for use of the House of Commons at report stage. Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: I want to thank the Parliamentary Secretary, Mr. Humphrys, and other officials for appearing before us tonight. Excuse me, is there a point?

Mr. Kaplan: I would like to thank the members.

Mr. Lambert (Edmonton West): I would hope that Mr. Humphrys would see that, as soon as an office consolidation of the act is made, we get copies thereof. I hesitate to look through, shall we say, the Revised Statutes, and then all the amendments, and then when we consider all these on top, it becomes absolutely incomprehensible.

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Lambert (Edmonton West): Therefore, I will expect Mr. Humphrys, as a result of the expeditious passage here tonight, to provide us with office consolidations.

Mr. Kaplan: Are you suggesting an office consolidation of the bill with the act, or after the bill is enacted?

Mr. Lambert (Edmonton West): After the bill is enacted there will be printed an office consolidation and that we get copies of it.

Mr. Kaplan: Yes.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Clermont.

M. Clermont: Monsieur le président, étant donné que le Bill est accepté, et que vous avez réussi votre exploit, je veux de nouveau soulever une objection: vous nous avez distribué un document qui n'était écrit que dans une langue seulement. Je n'ai pas voulu le faire auparavant, mais monsieur le président, je me suis objecté à cela dans le passé, et je le fais encore ce soir. Je le ferai à chaque fois que vous allez nous distribuer un document... Parce que, par exemple, mon collègue M. O'Connell en a fait certaines références; et en ce qui me regarde c'est un document rédigé dans une des deux langues officielles seulement.

De nouveau, je vous le dis monsieur le président, la prochaine fois je n'attendrai pas 21 h 30 pour soulever ce point, je le ferai en début de séance quand vous distribuerez les documents.

The Chairman: Excuse me. May I respond to Mr. Clermont first?

Mr. Clermont: Yes.

The Chairman: It is not a document officially distributed by the Committee; it is a representation by an individual in Canada. I raised this point right at the beginning, and I sought concurrence and drew to the attention of the Committee that it

[Traduction]

M. Maine propose que le Bill S-3, Loi modifiant la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques et la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères, soit réimprimé pour l'usage de la Chambre des communes à l'étape du rapport. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Je tiens à remercier le secrétaire parlementaire, M. Humphrys, et d'autres fonctionnaires d'avoir bien voulu comparaître ce soir. Avez-vous une remarque à faire, monsieur Kaplan?

M. Kaplan: Je voudrais remercier les membres du Comité.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Puis-je demander à M. Humphrys de nous envoyer des exemplaires de la loi aussitôt que la codification de bureau aura été effectuée? Il devient excessivement difficile de consulter les statuts révisés, puis tous les amendements, outre les modifications que l'on vient d'étudier.

Des voix: D'accord.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Puisque nous n'avons pas tardé à adopter la loi ce soir, je m'attendrai à ce que M. Humphrys nous envoie bientôt des exemplaires de la loi codifiée.

M. Kaplan: Parlez-vous d'une codification de bureau intégrant la loi et le bill ou d'une codification suivant l'entrée en vigueur de la loi?

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Une fois la loi adoptée, une codification de bureau sera imprimée. Je voudrais en avoir des exemplaires.

M. Kaplan: Bien sûr.

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Clermont.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, now that you have succeeded in getting the bill passed, I would like to object once again to a document being distributed to the members of the Committee in only one of the two official languages. I did not want to speak out earlier this evening, but I find myself bound to object to the distribution of a document in English only. My colleague, Mr. O'Connell, referred to this document, for which there is no French version.

The next time, I shall not wait until 9:30 in the evening before objecting. I shall do so the moment any such unilingual documents are handed out.

Le président: Excusez-moi, mais je voudrais répondre à M. Clermont en premier lieu.

M. Clermont: S'il vous plaît.

Le président: Il ne s'agit pas d'un document officiel distribué aux membres du Comité. C'est une représentation faite par un citoyen canadien, ce que je vous ai fait remarquer au début de la séance. Je vous ai bien dit qu'il s'agissait d'un

[Text]

was in only one official language. Perhaps I was wrong in presuming there was a basis of agreement and, if so, I apologize to the hon. member. But it appeared fairly evident at the time I raised the question that there was no objection. But I agree with the hon. member. These documents should be in both official languages.

I felt an obligation as Chairman, on behalf of individuals who had approached the Chair in respect to making representations, to attempt to present it to the Committee or at least make the members aware of it. That telex was not received until I arrived here at the Committee. I did not have even half an hour in which to make translations or to try to take any steps. So I had to act as reasonably as I could under the circumstances, and I apologize to the hon. member.

Mr. Lambert.

M. Lambert (Bellechasse): C'est sur le même rappel au Règlement pour appuyer les remarques de mon collègue, M. Clermont. Je ne voudrais pas que les francophones canadiens, ici, aient l'air d'une «gang de brillards» lorsqu'ils se plaignent que tel document ne leur est pas parvenu dans leur langue... dans la langue française! Nous avons des droits, ici, à titre de Canadiens, et si on veut que réellement à travers le Canada, le bilinguisme soit réellement quelque chose de vécu, il va falloir qu'on commence par le vivre ici dans nos comités! Ce n'est pas la première fois que la chose se produit. Je comprends vos explications. Ce n'est pas votre responsabilité, mais il faudrait habituer ceux qui ont quelque chose d'intéressant à présenter à nos comités à prendre les mesures nécessaires pour que cela nous soit communiqué dans les deux langues. S'ils manquent de traducteurs, nous en avons énormément, ici, au Parlement, des traducteurs extrêmement qualifiés. Nous leur en prêterons et ainsi, tout le monde sera content.

• 2135

The Chairman: I agree, if I had had the notice, but anyway we all support the thrust of the comments made by both honourable members—

M. Clermont: Monsieur le président, je m'excuse, mais les autres membres du Comité peuvent partir parce qu'en fin de compte le projet de loi est adopté. Mais M. Lambert d'Edmonton-Ouest a toujours la même réaction. Je souhaite que lorsqu'un document nous sera envoyé venant de Québec, on ne le traduira pas, on l'enverra seulement en français. Si j'ai des conseils à donner à ces gens, qu'ils l'envoient à la dernière minute pour qu'on n'ait pas le temps de le traduire. J'ai bien hâte de voir la réaction, pas celle de M. Lambert car il est bilingue, mais la réaction d'autres députés qui parlent seulement l'anglais. J'ai bien hâte, et si j'ai le droit, je vais apporter un appareil photo et on verra bien.

The Chairman: I can assure you one thing, Mr. Clermont; that if this telex had been received in French only I would have treated it in exactly the same manner in which I treated it now and sought the permission of the Committee to act in the same way. I can assure you that from the Chair's standpoint I am quite cognizant of these very important issues.

[Translation]

document en anglais seulement, mais il se peut que je me sois trompé en pensant qu'il n'y avait pas d'objection. Dans ce cas, je vous présente mes excuses. Je suis cependant d'accord avec vous, monsieur Clermont. Il faut que tout document distribué aux membres du Comité soit dans les deux langues officielles.

Mais, en tant que président du Comité, je me suis senti obligé de vous faire part de la communication que j'avais reçue, pour être juste envers les auteurs du telex en question. Remarquez, je l'ai reçu ce soir en entrant dans la salle. Je n'ai même pas eu une demi-heure pour le faire traduire, mais j'ai essayé d'agir de façon raisonnable. Encore une fois, je m'excuse.

Monsieur Lambert.

Mr. Lambert (Bellechasse): I support Mr. Clermont. I would not like the French-speaking members of the Committee to come across as a bunch of snivelling complainers just because no French version of a document was made available. We have rights as Canadians, and if we really want bilingualism to mean something, we are going to have to be a bit more bilingual in the committees of the House! This is not the first time it has happened. I understand your position. You are not responsible, but we must make a point of reminding those who want to make presentations to our Committee to present briefs and documents in both official languages. If they do not have the necessary translators, we could always use our own staff. There are a great many qualified translators working for Parliament. We could lend them out and in this way everyone would be happy.

Le président: J'aurais pu le faire, si j'avais eu un préavis. De toute façon, nous appuyons tous les deux honorables députés qui viennent de parler.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, the bill has been adopted and the other members of the Committee may leave. Mr. Lambert from Edmonton West always reacts in the same way. I would like to see what would happen if a document in French were to be distributed among the members of the Committee without the English translation. I would like to advise Quebeckers to send their brief in at the very last minute so that there will not be enough time to translate them. Mr. Lambert would not have any problem, since he is bilingual, but I would very much like to see how the English-speaking members of the Committee would react. I would be curious indeed. I would bring in my Kodak and take a few pictures.

Le président: Monsieur Clermont, si le télex que je viens de recevoir avait été en français, j'aurais procédé de la même façon. J'aurais demandé la permission des membres du comité de vous le distribuer. En tant que président, je sais pertinemment combien il est nécessaire d'avoir des documents dans les deux langues officielles.

[Texte]

We will now adjourn until Tuesday, which is tomorrow, June 21, when we shall resume consideration of Bill C-42. At 9.30 we will have the Consumers' Association of Canada and at 11 o'clock, the Employers' Council of British Columbia.

This meeting is now adjourned. Thank you very much.

[Traduction]

La séance est levée jusqu'au mardi 21 juin, lorsque nous reprendrons l'étude du Bill C-42. A 09 h 30, nos témoins seront les représentants de l'Association des consommateurs du Canada, et à 11 h 00, des représentants de l'Employers Council of British Columbia.

La séance est levée. Merci beaucoup.

WITNESS—TÉMOIN

From the Department of Insurance:

Mr. R. Humphrys, Superintendent.

Du Département des assurances:

M. R. Humphrys, surintendant.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 63

Tuesday, June 21, 1977

Chairman: Mr. Norman Cafik

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 63

Le mardi 21 juin 1977

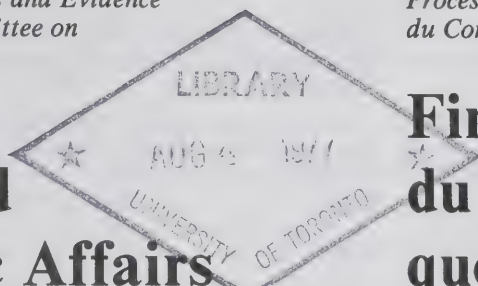
Président: M. Norman Cafik

Government
Publications

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finance, Trade and Economic Affairs



Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the
Combines Investigation Act and to amend the
Bank Act and other Acts in relation thereto or in
consequence thereof.

CONCERNANT:

L'objet du Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative
aux enquêtes sur les coalitions et apportant des
modifications corrélatives à la Loi sur les banques
et à d'autres lois.

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la
trentième législature, 1976-1977

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Mr. Norman Cafik
Vice-Chairman: Mr. Herb Breau

Messrs.

| | |
|------------------------------------|----------------------------------|
| Clarke (<i>Vancouver Quadra</i>) | Kaplan |
| Clermont | Kempling |
| Dupras | Langlois |
| Gray | Lambert (<i>Bellechasse</i>) |
| Huntington | Lambert (<i>Edmonton West</i>) |

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES

Président: M. Norman Cafik
Vice-président: M. Herb Breau

Messieurs

| | |
|-----------|--------------|
| Martin | Reid |
| McCain | Ritchie |
| O'Connell | Saltsman |
| Philbrook | Stevens—(20) |

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Tuesday, June 21, 1977:

Mr. Gray replaced Mr. Pearsall
Mr. Philbrook replaced Mr. Maine

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mardi 21 juin 1977:

M. Gray remplace M. Pearsall
M. Philbrook remplace M. Maine

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 21, 1977

(77)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 9:40 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Cafik, Clarke (*Vancouver Quadra*), Gray, Huntington, McCain and Philbrook.

Witnesses: From the Consumers' Association of Canada: Mrs. Ruth M. Lotzkar, National President; Ms. Barbara Sulzenko, Director, Policy and Issues; Mr. Robert Kerton, Member of the Economic Policy Committee; Mr. T. Gregory Kane, Director, Regulated Industries Program; Mrs. Ada Brown, National Vice-President. *From the Employers' Council of British Columbia:* Mr. C. B. Macdonald, President, Chevro-Canada Ltd.; The Honourable William M. Hamilton, President and Chief Executive Officer; Mr. R. H. Ansley, President, Commonwealth Construction Limited; Mr. Robert Gray, Director, Personnel and Administrative Services, Cominco Limited; Mr. Peter McAllister, Manager, Labour Relations, B.C. Hydro and Power Authority; Mr. R. J. Clifford, Vice-President, Industrial Relations. *From the Department of Consumer and Corporate Affairs:* Mr. Roy M. Davidson, Senior Deputy Director of Investigation and Research; Mr. Dennis De Melto, Director, Manufacturing Branch.

In attendance: Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32*).

Mrs. Lotzkar, from the Consumers' Association of Canada, made a statement.

It was agreed,—That the brief submitted by the Consumers' Association of Canada be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FTE-44"*).

The witnesses from the Consumers' Association of Canada and Mr. Davidson, from the Department of Consumer and Corporate Affairs answered questions.

Mr. Macdonald, from the Employers' Council of British Columbia, made a few opening remarks and the Honourable William Hamilton made a statement.

It was agreed,—That the brief submitted by the Employers' Council of British Columbia be submitted as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FTE-45"*).

The witnesses from the Employers' Council of British Columbia and from the Department of Consumer and Corporate Affairs answered questions.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 21 JUIN 1977

(77)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 9 h 40 sous la présidence de M. Cafik (président).

Membres du Comité présents: MM. Cafik, Clarke (*Vancouver Quadra*), Gray, Huntington, McCain et Philbrook.

Témoins: De l'Association des consommateurs du Canada: M^{me} Ruth M. Lotzkar, président national; M^{me} Barbara Sulzenko, directeur, Politique et questions connexes; M. Robert Kerton, membre du Comité sur la politique économique; M. T. Gregory Kane, directeur, Programme des industries réglementées; M^{me} Ada Brown, vice-présidente nationale. *De l'Employers' Council of British Columbia:* M. C. B. Macdonald, président, Chevro-Canada Ltd.; L'honorable William M. Hamilton, président et administrateur délégué; M. R. H. Ansley, président, Commonwealth Construction Limited; M. Robert Gray, directeur, Personnel et administration, Cominco Limited; M. Peter McAllister, directeur, Relations de travail, B. C. Hydro and Power Authority; M. R. J. Clifford, vice-président, Relations industrielles. *Du ministère de la Consommation et des Corporations:* M. Roy M. Davidson, premier sous-directeur des enquêtes et recherches; M. Dennis De Melto, directeur, Division du secteur secondaire.

Aussi présents: M. Donald Affleck, conseiller du Comité et M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois. (*Voir procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32*).

M^{me} Lotzkar, de l'Association des consommateurs du Canada fait une déclaration.

Il est convenu,—Que le mémoire présenté par l'Association des consommateurs du Canada soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir appendice «FTE-44»*).

Les témoins de l'Association des consommateurs du Canada et M. Davidson du ministère de la Consommation et des Corporations répondent aux questions.

M. Macdonald de l'Employers' Council of British Columbia fait quelques remarques préliminaires et l'honorable William Hamilton fait une déclaration.

Il est convenu,—Que le mémoire présenté par l'Employers' Council of British Columbia soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour (*voir appendice «FTE-45»*).

Les témoins de l'Employers' Council of British Columbia et du ministère de la Consommation et des Corporations répondent aux questions.

During the course of the meeting, Counsel to the Committee answered questions.

At 1:05 o'clock p.m. the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. Wednesday, June 22, 1977.

Au cours de la séance, le conseiller du Comité répond aux questions.

A 13 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 22 juin 1977, à 15 h 30.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, June 21, 1977

• 0944

[Texte]

The Chairman: We shall resume consideration of our order of reference relating to the subject matter of Bill C-42, An act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

• 0945

I want to welcome the delegation from the Consumers' Association of Canada on behalf of all members. I have seated to my immediate right Mrs. Ruth M. Lotzkar, the National President of the Consumers' Association of Canada. To her right is Ms. Barbara Sulzenko, Director of Public Issues. To her right we have Mr. Robert Kerton, member of the Economic Policy Committee of the association. To his right is Mrs. Ada Brown, the National Vice-President, and to her right is Mr. Gregory Kane, Director of Regulated Industries Program. Welcome ladies and gentlemen.

I would now like to give Mrs. Lotzkar, the National President of the association, an opportunity to make some brief opening remarks underscoring the concerns they have in respect of the order of reference relating to Bill C-42. Mrs. Lotzkar.

Mrs. Ruth M. Lotzkar (National President, Consumers' Association of Canada): Thank you, Mr. Chairman.

The Consumers' Association of Canada warmly appreciates the opportunity to appear before this Committee and present our views on the long-awaited competition bill which can be anticipated to have profound implications for everyone who participates in the Canadian economy.

In CAC's view, competition policy is a necessary corollary to the free-enterprise market economy. As such, it is an alternative to more direct forms of regulation by which society can control undesirable business activities. What competition legislation does then is provide a known set of rules for fair business conduct, without which markets could not for long retain their competitive character. An effective competition policy also establishes flexible and fair mechanisms for protecting the public against the harmful effects of the kind of business activity which diminishes the disciplinary role of competitive market forces.

CAC appreciates that the real value of competition lies in its ability to facilitate the achievement of a number of desirable social goals such as lower prices, efficient production, innovation and dispersion of economic power. But we also note that in many respects these critical outcomes of effective market operations are not being adequately realized in Canada today. In the area of prices, industrial productivity and growing concentrations of economic power, Canada's performance, especially in recent years, has been cause for growing alarm

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 21 juin 1977

[Traduction]

Le président: Nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi portant sur l'objet du Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

Je voudrais souhaiter la bienvenue à la délégation de l'Association des consommateurs du Canada au nom de tous les membres du Comité. A ma droite immédiate, se trouve M^{me} Ruth M. Lotzkar, présidente nationale de l'Association des consommateurs du Canada. A sa droite, est assise M^{me} Barbara Sulzenko, Directrice des questions d'intérêt public. A sa droite, nous avons M. Robert Kerton, membre du Comité de la politique économique de l'Association. A sa droite, se trouve M^{me} Ada Brown, vice-présidente nationale et, à sa droite, M. Gregory Kane, directeur du programme des industries réglementées. Bonjour, mesdames et messieurs.

Je voudrais maintenant donner la parole à M^{me} Lotzkar, présidente nationale de l'Association, afin qu'elle nous fasse part, dans sa déclaration d'ouverture, des opinions de son association au sujet du Bill C-42. Madame Lotzkar.

Mme Ruth M. Lotzkar (présidente nationale, Association des consommateurs du Canada): Merci, monsieur le président.

L'Association des consommateurs du Canada est heureuse de pouvoir présenter ce mémoire concernant un bill longtemps attendu et qui aura sans aucun doute une incidence profonde sur tous les participants à l'économie canadienne.

Selon nous, la politique de la concurrence est un corollaire essentiel à l'économie du marché de la libre entreprise. Comme telle, elle offre une solution de rechange aux formes plus directes de réglementation grâce auxquelles la société peut contrôler certains des résultats indésirables des activités commerciales. La Loi sur la concurrence prévoit un ensemble de règlements qui doivent régir des pratiques commerciales honnêtes, sans lesquels les marchés ne pourraient pas conserver longtemps leur caractère concurrentiel. Une politique efficace de la concurrence doit également établir des mécanismes souples et justes visant à protéger le public contre les effets néfastes de certaines activités commerciales qui amoindrissent le rôle disciplinaire des forces de la concurrence sur le marché.

L'ACC sait très bien que la politique de la concurrence doit essentiellement favoriser l'obtention d'un certain nombre d'objectifs socio-désirables comme des prix moins élevés, une production efficace, l'innovation et l'éparpillement du pouvoir économique. Mais nous remarquons qu'à divers égards, les résultats critiques découlant d'une exploitation efficace du marché ne se sont pas suffisamment concrétisés au Canada. Dans le domaine des prix, de la productivité industrielle et des concentrations croissantes du pouvoir économique, la perfor-

[Text]

among consumers. CAC believes that in part, although not totally, these problems are related to the weakness of competitive forces in situations when, as is typical in many Canadian industries, a few large firms dominate the market and are able to avoid competing over price.

Against this background Canadian consumers have obviously little reason to believe that the existing competition law is capable of safeguarding their interests in maintaining and promoting a competitive marketplace. Certainly this assessment was confirmed in 1976 when Mr. Justice Laskin upheld a lower court view that the law could not prevent the K. C. Irving interests from taking over the last independent English newspaper in New Brunswick. And consumers were again reminded that they could not rely on existing competition legislation to protect their interests when three eastern sugar companies were found not guilty of an offence under the Combines Investigation Act, even though their parallel pricing strategies had resulted in high prices for consumers and excess profits to the refiners.

CAC does not believe that a meaningful competition law will provide the answer to all of the economic difficulties which Canada currently faces. Nevertheless, by making market forces work better, vigorous competition policy does encourage price competition; it promotes efficient use of resources and its protects consumer rights to fair treatment in the marketplace. Therefore, while regretting the long delay in its introduction, we warmly welcome Bill C42 and in particular we welcome the bill's objectives as stated in its preamble as well as the comprehensive treatment it promises for the areas of monopoly and monopolization, mergers, class actions, regulated industries, and many other key competition areas.

In the remainder of this statement we will summarize our main areas where the bill makes a positive contribution toward the accomplishment of a more effectively competitive market economy in Canada, and also make recommendations for amendments and additions to the legislation to ensure better achievement of that desirable goal.

• 0950

1. The Competition Board. CAC strongly supports the provisions in Bill C-42 which will move large portions of the existing competition policy from criminal to civil law and establish an expert body, the Competition Board, which will have the job of judging all of the act's reviewable matters. We believe the civil procedures now proposed are far more suitable than criminal law for controlling the kinds of business conduct whose impact on the public interest, whether positive or negative, depends on the economic facts of individual cases. Therefore, we applaud the recognition that Bill C-42 appears to have given to the need for case-by-case assessment by an expert board of potentially trade-restraining activities. Further to

[Translation]

mance du Canada et, en particulier au cours de ces dernières années, a provoqué une inquiétude croissante chez les consommateurs. L'ACC estime que ces problèmes sont partiellement sinon totalement liés à la faiblesse des forces concurrentielles dans des situations où, comme cela est typique dans plusieurs secteurs industriels canadiens, un petit nombre de firmes importantes dominent le marché et évitent la concurrence des prix.

Il est évident que, dans ce contexte, les consommateurs canadiens ont peu de raisons de croire que la loi actuelle sur la concurrence est capable de sauvegarder leurs intérêts et de maintenir et de promouvoir un marché concurrentiel. Cette croyance s'est confirmée, en 1967, lorsque le juge Laskin a confirmé le jugement d'une cour inférieure selon lequel la loi ne pouvait pas empêcher la société K.C. Irving de prendre le contrôle du dernier journal anglais indépendant du Nouveau-Brunswick. Les consommateurs se sont également rendus compte qu'ils ne pouvaient pas se fier à la présente loi sur la concurrence pour protéger leurs intérêts, lorsque trois sociétés sucrières de l'Est ont été déclarées non coupables, conformément à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, bien que leurs stratégies parallèles de fixation des prix se sont soldées par une hausse des prix pour les consommateurs et par des profits excessifs pour la raffinerie.

L'ACC ne s'attend pas à ce qu'une loi de la concurrence réponde à toutes les difficultés économiques que le Canada doit actuellement affronter. Cependant, en favorisant le fonctionnement des forces du marché, une politique de la concurrence vigoureuse doit encourager la concurrence des prix; elle doit promouvoir l'utilisation efficace des ressources et protéger les droits des consommateurs à faire l'objet d'un traitement juste sur le marché. Par conséquent, bien qu'elle regrette le retard accusé dans sa présentation, l'ACC accueille avec bonheur le Bill C-42 et en approuve tout particulièrement l'objet, tel qu'il est énoncé dans le préambule, ainsi que les mesures qui doivent permettre d'atteindre ces objectifs dans le domaine des monopoles et de la monopolisation, des fusions, des actions collectives, des activités industrielles réglementées et autres secteurs-clé de la concurrence.

Dans les pages qui suivent, nous décrirons en détail les principales façons dont le bill ouvre la voie à une économie commerciale plus équilibrée sur le plan de la concurrence et nous recommandons des amendements et de nouvelles dispositions qu'il conviendra d'apporter à la Loi pour mieux atteindre l'objectif louable qu'on se propose.

1. La Commission de la concurrence. L'ACC appuie fortement les dispositions du projet de loi C-42 visant à transférer une bonne partie des pratiques régies par la politique de la concurrence actuelle de la juridiction criminelle à la juridiction civile, et à établir un organisme spécial, la Commission de la concurrence, dont le rôle sera de juger toutes les questions de la Loi pouvant être revues. Nous croyons que les procédures civiles qui sont proposées conviennent beaucoup mieux que le droit pénal au contrôle des pratiques commerciales dont les conséquences pour l'intérêt public, quelles soient positives ou négatives, dépendent des faits économiques soulevés dans chaque cas. Nous nous félicitons donc du fait que le projet de

[Texte]

expressing our support for the proposal to shift the burden of anti-combines enforcement to an expert civil body, we should like to add specific comments and recommendations in respect of the mechanisms that are set out to execute the bill's objectives.

Specifically, (a) If the Board is to fulfill the function of bringing other than simply a legal viewpoint to bear on the matters that come before it, then the qualifications of Board members should be explicitly laid out in the bill, and should require skill an experience in the field of industrial organization, either as lawyers, economists, public servants, businessmen, and, in the case of at least one member, a demonstrated knowledge and sensitivity of consumer issues.

(b) To ensure that the educative and deterrent potential of Competition Board hearings is maximized, the legislation should clearly establish that all proceedings will be conducted in public except under defined circumstances, and it should require the chairman of the board to render detailed written reasons for any decisions to withhold information from the public by holding private hearings.

(c) The preamble to Bill C-42 states that its central purpose is

... to promote the national interest and the interest of individuals ...

Consistency with these objectives demands that the bill explicitly safeguard the right of any person in Canada to appear before the Board if he or she is interested in doing so.

(d) The Competition Board should be required to give written reasons for all its decisions.

(e) If the Board is to become an effective forum for reasonable and informed assessment of the impact of potentially trade-restraining activities, then it is essential that neither the courts nor the federal Cabinet be permitted to reserve or alter decisions of the Board at the instance of dissatisfied parties. The inability of the courts to consider and analyse the economic effects of anti-competitive conduct has long been cited as a major source of weakness in the enforcement of our existing anti-combines law. In the words of Mr. Justice Spence:

A court is not trained to act as an arbitrator of economics.

Therefore, any provision to permit appeals to a higher court on questions of fact or interpretation of fact, would simply frustrate achievement of the legislation's goals by shifting decisions from the competent body to a court not trained in economics. Similarly, appeals to Cabinet would undermine the authority of the Board and carry the potential to substitute private lobbying of Cabinet members for open and accountable representation of the facts on issues at Board hearings.

[Traduction]

loi C-42 semble reconnaître la nécessité d'une étude individuelle des cas d'activités commerciales restrictives par une commission spéciale. Pour réaffirmer notre appui à la proposition voulant qu'on transfère le fardeau de l'application de la Loi sur les coalitions à un organisme civil, nous aimerions ajouter des commentaires et des recommandations spécifiques concernant les organismes institués en vue d'assurer l'application du projet de loi.

En particulier, a) si la Commission doit tenir compte de considérations autres que celles purement juridiques, alors les qualifications des membres de la Commission doivent être clairement précisées dans le projet de loi. Les membres devraient posséder des qualifications ou de l'expérience dans le domaine de l'organisation industrielle, soit en tant qu'avocats, économistes, fonctionnaires, hommes d'affaires et, dans le cas d'au moins un membre de la Commission, une connaissance approfondie des questions de consommation.

b) Afin de maximiser le rôle d'information et de dissuasion des audiences de la Commission de la concurrence, la loi devrait clairement préciser que toutes les audiences doivent être tenues en public, sauf dans des circonstances bien précises, et le président de la Commission devrait justifier par écrit et en détail toutes décisions visant à dissimuler au public des renseignements obtenus lors de la tenue d'audiences privées.

c) Le préambule du projet de loi C-42 stipule que son objectif central est

... de promouvoir l'intérêt national et celui des citoyens ...

Conformément à ces objectifs, le bill doit explicitement garantir le droit de tout Canadien à comparaître devant la Commission s'il en manifeste le désir.

d) La Commission de la concurrence devrait donner des raisons écrites justifiant ses décisions.

e) Si la Commission se veut un centre efficace pour l'évaluation raisonnable et judicieuse des conséquences des pratiques commerciales restrictives, il s'impose que les tribunaux ou le cabinet fédéral ne puissent renverser ou modifier les décisions de la Commission à la demande de parties insatisfaites. L'incapacité des tribunaux à considérer et à analyser les conséquences économiques des pratiques anti-concurrentielles a longtemps été considérée comme la raison principale du manque de rigueur dans l'application de la loi actuelle sur les coalitions. Selon les propres mots du juge Spence:

Un tribunal n'a pas la formation voulue pour jouer un rôle d'arbitre sur des questions économiques.

Par conséquent, toute disposition permettant des appels des décisions de la Commission, pour des questions de fait ou d'interprétation de faits, empêcherait simplement d'atteindre les objectifs de la mesure législative en chargeant un tribunal, qui n'est pas versé dans les sciences économiques, de rendre des décisions à la place d'un organisme compétent. De même, la possibilité de faire appel devant le cabinet risque d'amoindrir l'autorité de la Commission et de permettre le lobbying privé de la part de membres du cabinet au sujet des faits présentés lors des audiences de la Commission.

[Text]

2. Monopolization and Joint Monopolization. CAC supports, as a reasonable and progressive approach, the proposal in Bill C-42 to make the various forms of monopolization reviewable matters that they may be brought before the Competition Board. This should permit a much broader application and variety of remedies against undesirable trade practices than has been possible in the past, thereby helping to stimulate new sources of competition. We do not, however, believe the bill's treatment of joint monopolization is adequate to safeguard the interests of consumers. Because joint monopolization can lead to excess profits, higher prices, inefficiency, and low rates of innovation in an industry, it should be possible under the competition act to take remedial action against firms that have engaged in a variety of joint monopolizing practices, once it is known that these firms have adopted parallel policies, either implicitly or explicitly, and that these policies have adverse effects for competition, and economic performance for consumers.

• 0955

3. Mergers. The failure of existing laws to prevent the growth of excessive concentration of market power via mergers speaks for the real need for a new approach to ensure that mergers do not offend the public interest. Therefore, we support the position in Bill C-42 which will take merger cases before the Competition Board; this is a more appropriate procedure than criminal law for treating mergers and one likely to be more successful. There are, however, very serious defects in the merger provisions which, if allowed to become law, will definitely threaten consumer interests in obtaining the benefits of competition and increased efficiency. Consequently three amendments to the merger provisions of Bill C-42 are required:

(a) The Board should be mandated to ensure that competitive conditions are maintained and consumers benefit from the economies achieved after the conclusion of a merger.

(b) Because excessive concentration of economic power, whether resulting from horizontal, vertical or conglomerate mergers, pose a serious threat to our valued economic and political institutions, the merger provisions should contain a requirement, in addition to the 20 per cent rule, that mergers may be reviewed if the combined assets and/or annual sales of the merging companies are higher than a designated amount.

(c) In order to minimize the cost and maximize the effectiveness of merger regulation, companies should be required to prenotify the Competition Policy Advocate of their plans and the Competition Board should be empowered to issue temporary, restraining orders pending resolution of the matter.

[Translation]

2. Monopole et monopole conjoint. L'ACC estime que la proposition du Bill C-42 visant à rendre toutes les formes de monopole «sujettes à un examen» et à ce que la Commission de la concurrence puisse en être saisie semble une mesure raisonnable et marque un pas en avant. Cette disposition élargira le champ d'application de la Loi et permettra l'adoption de mesures plus nombreuses contre les pratiques commerciales inopportunes, favorisant ainsi la création de nouvelles sources de concurrence. Toutefois, nous ne pensons pas que les mesures que le Bill C-42 prévoit à l'égard du monopole conjoint suffiront à protéger les intérêts des consommateurs. Dans la mesure où un monopole conjoint peut se solder par des profits excessifs, des prix plus élevés, l'inefficacité et des niveaux faibles d'innovation au sein de l'industrie, il devrait être possible de prendre des mesures de répression contre les entreprises qui sont engagées dans des pratiques diverses de monopole conjoint, une fois qu'il a été établi que ces entreprises ont adopté des augmentations parallèles, soit implicitement ou explicitement, et que ces dernières ont des effets défavorables pour la concurrence, le rendement économique ou les consommateurs.

3. Fusions. L'application de la loi sur les fusions n'a pas empêché l'accroissement du contrôle excessif des marchés par les entreprises, par l'intermédiaire de fusions, et il est nécessaire d'apporter d'importantes modifications afin que les fusions ne soient pas contraires à l'intérêt public. Nous appuyons donc les dispositions du bill visant à soumettre les cas de fusion à la Commission de la concurrence. Il semble que cela soit une procédure plus appropriée que le droit pénal et davantage susceptible de donner de meilleurs résultats. Toutefois, les dispositions relatives aux fusions présentent de très grandes imperfections et, si elles sont adoptées, elles empêcheront certainement les consommateurs de bénéficier des avantages de la concurrence et d'une efficacité accrue. Par conséquent, nous proposons trois amendements aux dispositions du Bill C-42 relativement aux fusions:

a) La Commission doit avoir le mandat de s'assurer que les conditions de la concurrence sont respectées et que les consommateurs peuvent profiter des économies réalisées suite à la réalisation d'une fusion.

b) Étant donné que la concentration du pouvoir économique, réalisée à l'issue d'une fusion verticale ou horizontale, menace nos institutions politiques et économiques, les dispositions relatives aux fusions devraient prévoir, en plus de la règle du 20 p. 100, un mécanisme selon lequel les activités des fusions pourraient faire l'objet d'une enquête si les actifs ou les ventes annuels des entreprises jointes en fusion dépassaient une somme déterminée.

c) De façon à minimiser les coûts et à maximiser l'efficacité des règlements relatifs aux fusions, les sociétés parties à une fusion devraient présenter un avis préalable au sujet de leur plan à l'administrateur de la politique de la concurrence, et la Commission de la concurrence devrait être autorisée à émettre des injonctions interlocutoires temporaires en attendant que la question soit réglée.

4. Specialization and Export Agreements.

[Texte]

We are opposed to the official sanctioning of specialization agreements. However, if such arrangements are to be permitted, then a condition for their acceptance and registration must be a sufficient reduction in tariffs that export agreements are likely to serve the interests of consumers or of promoting competition, but, under no circumstances, should export agreements be permitted if they result in higher prices for domestic consumers.

5. Regulated Industries.

In our view, Bill C-42 responds in a very positive way to mounting public concerns about the performance of regulated industries and the accountability of the regulatory process. First, proposed Section 4.5 provides some assurance that in the future regulatory activity will be governed either by competition or by public regulations, but not, as current laws sometimes permit, by private regulation. Second, the requirement in Section 4.6 that federal regulatory agencies undertake to regulate in the least uncompetitive manner possible provides the just and reasonable assurance that the public will not suffer unnecessary losses of the benefits of competition as a result of federal regulation. Finally, by granting the Advocate full rights to participate in federal agency hearings, the Bill promises to make federal regulators more fully aware of the competition issues relating to the matters before them. All of these measures, which aim to stimulate competitive forces in the context of regulation and improve the over-all functioning of the regulatory system in Canada, represent sound and progressive additions to existing law on public interest regulation. Moreover, it follows that the principles underlying these measures should apply in the case of all industries that are subject to direct regulation and, consequently, that no special exemptions from the regulatory provisions of Bill C-42 should be granted to particular interest groups. Surely, the public should be able to expect that agencies, which are required by law to operate in the public interest, can demonstrate that they are in fact doing so and that their policies avoid unnecessarily monopolistic practices.

• 1000

6. Class Actions and Substitute Actions.

There is, we submit, no longer room for doubt about the very valuable role of class actions and substitute actions in achieving an effectively competitive and fair market economy. Specifically, class actions provide access to the courts by consumers, who, because of the size of the individual damages incurred as a result of a violation of the act, would not otherwise be able to obtain redress. As well, they are an efficient and an effective means of enforcing competition legislation and deterring illegal trade practices since they, both class actions and substitute actions by the Competition Policy Advocate, present the very real possibility—that injured parties will have to be repaid in full for damages suffered when companies break the law. For these reasons, CAC vigorously

4. Accords de spécialisation et d'exportation.

[Traduction]

Nous nous opposons à ce que le gouvernement approuve les accords de spécialisation. Toutefois, si l'on devait les autoriser, il faudrait exiger, pour qu'ils soient acceptés et enregistrés, qu'on réduise suffisamment les tarifs pour maintenir les effets de la concurrence, pour servir les intérêts des consommateurs ou pour promouvoir la concurrence. Mais les accords d'exportation ne sauraient être approuvés s'ils se soldent par une hausse de prix contraire aux intérêts des consommateurs.

5. Industries réglementées.

Selon nous, le Bill C-42 répond de façon positive aux inquiétudes croissantes du public au sujet des industries réglementées et des responsabilités des organismes investis d'un pouvoir de réglementation. Tout d'abord, l'article 4.5 offre certaines garanties selon lesquelles les activités de réglementation seront régies à l'avenir par la concurrence ou les autorités publiques et non, comme les lois actuelles le permettent parfois, par des organismes de réglementation privés. Deuxièmement, le paragraphe 4.6 oblige les organismes fédéraux investis d'un pouvoir de réglementation à exercer leur pouvoir de façon à restreindre le moins possible le jeu de la concurrence tout en fournissant la garantie juste et raisonnable que le public ne perdra pas inutilement certains avantages liés à la concurrence par suite de l'adoption de règlements. Finalement, en permettant à l'administrateur de comparaître devant les audiences des organismes fédéraux, le projet de loi doit permettre aux pouvoirs de réglementation fédéraux d'être plus conscients des problèmes de concurrence liés aux questions qui leur sont soumises. Toutes ces mesures qui visent à stimuler les forces concurrentielles dans le contexte de la réglementation et à améliorer le fonctionnement d'ensemble du système de réglementation au Canada, représentent des progrès positifs et raisonnables aux lois actuelles dont découlent les règlements sur l'intérêt public. En outre, les principes sur lesquels se fondent ces mesures doivent s'appliquer dans le cas de toutes les industries qui sont assujetties à une réglementation directe et, par conséquent, aucune exemption aux dispositions de réglementation prévues par le Bill C-42 ne saurait être accordée à des groupes particuliers. Il est évident que ces organismes qui sont tenus de par la loi de servir l'intérêt du public, doivent montrer qu'ils agissent effectivement ainsi et que leurs politiques permettent d'éviter des pratiques de monopoles inutiles.

6. Actions indirectes et actions collectives.

Personne ne saurait contester le rôle extrêmement précieux des actions collectives et des actions indirectes, dans la mesure où elles permettent une concurrence efficace et une économie de marché juste. Les actions collectives permettent, entre autres, aux consommateurs d'avoir accès aux tribunaux, consommateurs qui, en raison de l'importance des préjudices individuels subis à la suite d'une violation de la loi, ne pourraient pas obtenir satisfaction. Par ailleurs, les actions collectives et indirectes constituent des moyens efficaces pour faire appliquer la loi de la concurrence et pour éliminer les pratiques commerciales illégales, puisqu'elles permettent à l'administrateur de la politique de la concurrence, d'obtenir une indemnisation totale des personnes auxquelles les sociétés ont porté

[Text]

supports the proposed class action/substitute action sections of Bill C-42. We would like, however, to call the Committee's attention to two weaknesses in the provisions and recommend amendments in these areas: 1. The proposed rules would make class representatives liable for paying costs when a court turns down a class action application solely on the grounds of manageability. The bill should be changed to protect class representatives from costs liability in these cases; 2. The two-year limit on starting class actions is too short. A ten-year time limit would be more realistic and would reduce consumers' reliance on government to protect their interests.

We should like to conclude by reiterating that we have here only indicated some of the main positions of CAC on Bill C-42. A fuller explanation of these points as well as the additional areas of CAC's concern in the competition policy proposals are contained in our written submission to this Committee. We will, of course, welcome questions on any submissions, verbal or written, we have made on this bill.

You may be interested to know that CAC will be publishing a consumers' guide to the competition policy this summer. This guide will be in layman's language and will be distributed as an insert in our magazine, *The Canadian Consumer* and *Le Consommateur Canadien* which goes to more than 100,000 members of our Association and to many others who have access to the magazine.

Thank you.

The Chairman: Thank you, very much, Mrs. Lotzkar. That was a very clear and precise overview of the position outlined in your brief.

May I seek agreement from Committee members that the brief submitted by the Consumers' Association of Canada be printed as an appendix to this day's *Minutes of Proceedings and Evidence*?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: We will now move to questioning. Mr. Huntington.

Mr. Huntington: Thank you, Mr. Chairman. May I compliment Mrs. Lotzkar and the Consumers' Association of Canada on the extent of work they have put into their brief and on the quality of it. It is a very valuable brief for the Committee in its consideration of the subject matter of Bill C-42.

May I also, Mr. Chairman, apologize for the fact that the Committee just received the brief sometime between 10 o'clock last night and 8 o'clock this morning, and it has been a pretty rushed study of it, so the questioning... and I guess that has been held up in translation.

I note in your brief, having been through it this morning, that you have a concern about concentration in the marketplace, which I basically share and I am very sympathetic to that concern. It seems that the competitive forces within our evolving economy have led to concentration and that is one of

[Translation]

préjudice en ne respectant pas la loi. Pour ces raisons, l'ACC appuie vigoureusement les articles du Bill C-42 concernant les actions collectives et indirectes. Nous voudrions toutefois attirer l'attention du Comité sur deux insuffisances et recommander les amendements suivants: 1. Le projet de loi rendrait le représentant du groupe responsable du paiement des frais de justice, lorsque le tribunal rejette la requête en jugeant qu'elle n'est pas résolvable. Le projet de loi devrait être modifiée pour permettre aux représentants des groupes d'être dégagés, dans ce cas, de tous frais de justice; 2. on dispose de deux ans pour déposer une requête d'action collective, mais ce délai est trop court. Une limite de dix ans serait plus réaliste et réduirait la dépendance des consommateurs envers le gouvernement, pour protéger leurs intérêts.

Je terminerai en disant que nous n'avons énuméré que certains des principaux points de vue de l'ACC concernant le Bill C-42. Vous trouverez, dans notre mémoire, une explication plus complète des arguments que nous vous avons présentés, ainsi que les autres sujets de préoccupation auxquels le projet de loi donne lieu. Bien entendu, nous nous ferons un plaisir de répondre à toutes les questions que vous voudrez nous poser sur le mémoire ou sur la déclaration que nous avons faite à propos de ce projet de loi.

A titre indicatif, je vous signale que l'ACC publiera, cet été, un guide sur la politique de la concurrence à l'usage des consommateurs. Ce guide sera simplement formulé et il sera publié comme supplément de notre revue, *The Canadian Consumer* et *Le Consommateur Canadien* qui sont distribués à plus de 100,000 de nos adhérents et à beaucoup d'autres personnes.

Merci.

Le président: Merci beaucoup, madame Lotzkar. Vous avez présenté de manière très claire et très précise la position énoncée dans votre mémoire.

Les membres du Comité sont-ils d'accord pour que le mémoire de l'Association des consommateurs du Canada soit publié en appendice au compte rendu de la séance d'aujourd'hui?

Des voix: D'accord.

Le président: Nous allons maintenant passer aux questions. Monsieur Huntington.

M. Huntington: Merci, monsieur le président. Permettez-moi de féliciter M^{me} Lotzkar et l'Association des consommateurs du Canada sur l'ampleur du travail que représente ce mémoire, ainsi que sur sa qualité. Ce mémoire nous est très utile dans le cadre de l'étude du Bill C-42.

Ce mémoire ne nous est parvenu qu'entre 22 h, hier soir, et 8 h, ce matin, et je vous présente mes excuses car l'étude a dû en être très sommaire. Je crois que c'est à cause de la traduction.

Je l'ai parcouru, ce matin, et je constate que la concentration vous préoccupe, préoccupation que je partage et que je comprends très bien. Il semble que, dans notre économie en mutation, le jeu de la concurrence a entraîné une concentration, ce qui est un des aspects de la libre entreprise. Je nous

[Texte]

the aspects of a free market-place. I do not see us returning to the competitive days in the distribution of, say, food like we had in the nineteen-thirties, where you had many independent stores that were merging and becoming twos and threes and dozens and small chains and independent wholesalers. You are not suggesting that you would like to see us return to those days, are you? It is not practical, is it?

The Chairman: Would you give your name so that the recorders will have no difficulty?

• 1005

Mr. Robert Kerton (Member of the Economic Policy Committee, Consumers' Association of Canada): Bob Kerton. I think I will try to reply to that. The bill makes no provision for going back and undoing any mergers that have already taken place. It is a fact that the Canadian economy is more concentrated than other economies, particularly those with legislation which has more bite than our Canadian legislation. That highly concentrated outcome may be one reason for trying to get some legislation which prevents this trend from continuing and accelerating. There is no expectation that we will be able to undo some of the things that have been done, but if we can with this bill allow potential competitors to get a fair shake in the marketplace, then for the kinds of goods and services that Canadians will be consuming through the eighties and nineties we would have a better chance of accomplishing several objectives, including innovation and things like that that affect productivity as well as some objectives in the price dimension.

Mr. Huntington: May I ask what you mean by potential competitors? Do you see new competitors coming in to an already concentrated marketplace?

Mr. Kerton: It is very difficult to foresee these things but when you look back through history you can see that the department store was threatened by the discount retailer and so on. So these things have routinely occurred and one would like to make sure that the legislation facilitates the entry of new products and potential competitors wherever that can arise. This bill does make some useful steps in that direction by ruling out the barriers to entry and so on.

Mr. Huntington: Really the competition that exists in the marketplace as far as the consumer is concerned is in a more efficient distribution or a new technique in the distribution of basic demand items. Is that not worth that competition does exist and it is really economy of scale and centralization that takes advantages of these forces or these innovative practices?

Mr. Kerton: The innovations can take place in a number of dimensions. It can be in the type of product or a new service, solar energy or something like that, that will occur, it can be an innovation in the method of distribution or it could be a reorganization of different things. We would like the economy to be flexible enough to allow those potential forms of serving society to make a real claim on the marketplace.

Mr. Huntington: In the distribution continuum of consumer merchandise, do you feel that perhaps the retail sector of that continuum has become too powerful?

[Traduction]

vois mal revenant aux années trente où, dans le secteur de la distribution des produits alimentaires, on voyait beaucoup de magasins indépendants fusionnés par deux, par trois et par douzaines, pour devenir finalement des chaînes à succursales multiples et des grossistes indépendants. Vous ne voudriez pas que nous revenions à cette époque, n'est-ce pas? Ce n'est pas pratique.

Le président: Voudriez-vous, s'il vous plaît, nous donner votre nom.

M. Robert Kerton (membre du Comité de la politique économique, Association des consommateurs du Canada): Bob Kerton. Je vais essayer de vous répondre. Le projet de loi ne prévoit rien qui nous permette de revenir en arrière et de disloquer les fusions qui se sont déjà produites. C'est un fait que l'économie canadienne est plus concentrée que d'autres qui sont soumises à une législation plus restrictive que la nôtre. Cela peut donc justifier que l'on essaie d'obtenir une loi empêchant que cette tendance ne se poursuive ou ne s'accélère. On ne s'attend pas à pouvoir détruire ce qui a été construit, mais si ce projet de loi permet aux concurrents éventuels de se tailler une part honorable du marché, nous serons mieux en mesure d'atteindre plusieurs objectifs, notamment dans le domaine de la productivité et des prix, compte tenu des biens et des services que l'on consommera dans les années 80 et 90.

M. Huntington: Que voulez-vous dire par concurrents éventuels? Pensez-vous que de nouveaux concurrents entreront sur un marché où la concentration existe déjà?

M. Kerton: C'est très difficile à prévoir mais si l'on se tourne vers le passé, on s'aperçoit, par exemple, que les grands magasins étaient menacés par les détaillants qui font des rabais. Cela se produit régulièrement et l'on aimerait que la loi facilite l'arrivée de nouveaux produits et de nouveaux concurrents, chaque fois que c'est possible. En éliminant les obstacles qui s'y opposent, ce projet de loi constitue un progrès.

M. Huntington: En ce qui concerne le consommateur, la concurrence qui existe réside dans une distribution plus efficace ou dans une nouvelle méthode de distribution des articles les plus courants. Est-ce que ce n'est pas l'économie d'échelle et la centralisation qui bénéficient de ces forces ou de ces méthodes novatrices?

M. Kerton: Les innovations peuvent se produire dans bien des domaines. Ce peut être au niveau des produits, des services, de l'énergie solaire ou autre chose du même genre; il peut y avoir des innovations dans les méthodes de distribution ou bien une réorganisation de différentes choses. Nous aimerions que l'économie soit suffisamment souple pour permettre à ces formes potentielles au service de la société de s'imposer sur le marché.

M. Huntington: Dans le domaine de la distribution, pensez-vous que le secteur du détail soit devenu trop puissant?

[Text]

Mr. Kerton: The evidence which would answer your question on economies of scale really is slight. That is to say, we really do not have firm evidence that would allow us to say that there are enormous economies of scale and benefits from having larger and larger organizations manage the marketplace. So in many industries it turns out to be the case that small or medium-sized producers are highly efficient. So we would like to make sure that centralization does have benefits for the consumer and not just for some subsector of producers.

Mr. Huntington: Does your Association feel that there is a price leadership syndrome within the marketplace, that is within those organizations supplying the marketplace? Is this possible syndrome related to supply and demand factors or regulated factors within the marketplace?

Miss Barbara Sulzenko (Director of Public Issues, Consumer Association of Canada): Certainly there is evidence in many industries and in the retail industry in particular that price leadership does occur. It can occur because there is already a significant amount of concentration and there are significant barriers to entry and, of course, this is one of the reasons why we are specifically concerned about the joint monopolization provisions of the bill, to make sure that at least instances of joint monopolization of companies, a few dominant firms which are in a position to copy each other's pricing practices, can be reviewed by the Competition Board so that orders can be made to protect the consumer.

Mr. Huntington: It seems to me that somewhere in the quick reading of your brief this morning you do not favour the specialization agreements which might give Canadian firms the economies of scale that would allow us to compete effectively on export markets. Do you not feel that there would have to be a spin-off to the benefit of Canadian consumers on those specialization agreements?

• 1010

Mr. Kerton: There are two points on that issue. First, are there economies of scale? Recent research on Canadian cost economies indicates that in some industries there are and in some there are not. It seems to be a widely accepted myth in Canada that economies of scale exist everywhere—in every firm, in every product, in barbershops, it does not matter what it is. That, of course, is not true. In some places, chemicals and automobiles, you can establish that there really are economies of scale. So the first question would be, are there real economies of scale in industry *x* that you are talking about, say the printing industry? The second question would be: if there are, why have they not occurred already? Why has not some specialization arrangement occurred naturally, already? Why does it take a government to intervene to try to organize affairs so that specialization can occur?

The Chairman: Mr. Huntington, would you mind if I just asked one question here? When you raise the point of why they have not occurred now, is there not the possibility that

[Translation]

M. Kerton: Les preuves qui nous permettraient de répondre à votre question sur les économies d'échelle sont minces. Autrement dit, rien ne nous permet d'affirmer que la concentration de plus en plus intensive du marché entre les mains de quelques sociétés aboutissent à des économies d'échelle et d'énormes bénéfices. Il se trouve donc que, dans bien des secteurs, les petites ou moyennes entreprises de production sont extrêmement efficaces. Nous voudrions être sûrs que la centralisation profitera au consommateur et non pas seulement à certains sous-secteurs de la production.

M. Huntington: Selon votre association, existe-t-il un syndrome en ce qui concerne l'initiative des prix; je veux dire parmi ceux qui approvisionnent le marché? Ce syndrome éventuel est-il lié au facteur de l'offre et de la demande ou à la réglementation?

Mlle Barbara Sulzenko (directrice des questions publiques, Association des consommateurs du Canada): Il est évident que dans bien des secteurs et, en particulier, celui du commerce du détail, il existe un certain dirigisme en matière de prix. Cela est possible dans la mesure où la concentration est déjà assez grande et où l'on empêche l'arrivée de nouveaux concurrents; c'est l'une des raisons pour lesquelles les articles concernant le monopole conjoint nous préoccupent tout particulièrement car nous voudrions être sûrs que la Commission de la concurrence puisse se pencher ne serait-ce que sur ces cas de monopole conjoint où l'on voit quelques sociétés pratiquer les mêmes politiques en matière de prix, et que la Commission prenne les mesures qui s'imposent pour protéger le consommateur.

M. Huntington: En lisant rapidement votre mémoire, ce matin, je me suis aperçu que vous rejetez les accords de spécialisation qui donneraient aux firmes canadiennes les économies d'échelle qui nous permettraient d'être compétitifs sur le marché des exportations. Ne pensez-vous pas que les consommateurs canadiens profiteraient de ces accords de spécialisation?

M. Kerton: Le problème qui se pose ici est double. Premièrement, s'agit-il bien d'économies d'échelle? Des recherches récentes indiquent qu'il en est ainsi dans certains secteurs, pas pour d'autres. Il existe au Canada, semble-t-il, un mythe très répandu selon lequel toutes les entreprises, et même les coiffeurs, et tous les produits donnent lieu à des économies d'échelle. Bien entendu, c'est faux. On peut prouver que certains secteurs, dont l'industrie chimique et l'industrie de l'automobile sont vraiment des économies d'échelle. La première question qui se pose est donc la suivante: le secteur X, comprenant l'imprimerie, donne-t-il lieu à des économies d'échelle? Dans l'affirmative, il faut ensuite se demander pourquoi cela ne s'est pas déjà produit? Pourquoi certains accords de spécialisation n'ont-ils pas déjà été conclus spontanément? Pourquoi faut-il que le gouvernement intervienne pour permettre à cette spécialisation de se produire?

Le président: Monsieur Huntington, me permettez-vous de poser une question? Vous vous demandez pourquoi cela ne s'est pas déjà produit, mais n'est-ce pas parce que cela aurait

[Texte]

under the present combines law there could be a conspiracy charge for attempting to do so?

Miss Sulzenko: No. I think, though, what Mr. Kerton means right here is that if there are economies and profits to be made from a firm's specializing, why has it not already specialized? Why do we need to provide special exemptions from the conspiracy provisions of the competition law to encourage specialization? If there are gains to be made the specialization will occur.

The second point we wanted to make is that there is a very real danger in the specialization agreement provisions of this bill that in the absence of tariff reductions to stimulate competition what we may end with is just a monopolistic situation as a consequence of specialization agreements,—which does not benefit consumers at all.

Mr. Huntington: In other words, from the thrust of the bill you are not seeing the benefits of the efficiency of scale or cost effectiveness, being passed on through the consumers?

Miss Sulzenko: No, the bill permits the Competition Board to recommend or to make specialization agreements conditional upon the lowering of tariffs or some other irreversible act, but it does not require it, and that is where our concern is here.

Mr. Huntington: Do you feel that corporate profits in the preparation, manufacture and distribution of consumer goods are a key element in interfering with the consumer interest?

Mr. Kerton: I do not see corporate profits as a pertinent consideration, because we never define whether we are talking about normal enterprise profits from providing a service, or whether we are talking about special monopoly profits from being allowed to increase the price higher than that which the market level would give. Until we learn in public life to make distinctions like that, it does not make much sense to talk about profits as a global concept.

Mr. Huntington: That is right. That is the point I wanted to bring out. If you start to look at net national income figures, wages as a component of GNP and profits as a component of GNP, the country has developed an inability to produce and grow its own savings and its own capital. We have two forces here: we have the ability of our corporate sector within the country to generate its own resource, and we seem to have a concern on the part of Canadian consumers that they are not getting a fair shake out of the system. We seem to be moving into more and more regulated sectors, and really the only fair break I see coming out of the system for consumers is in the laws of supply of demand. When you have excess supply you start to increase the purchasing power of the consumer. But as we move to more and more regulated industries, and more and more of the aspects of life in this flow of goods to the consumer become regulated, of course, we are trying to control surpluses, and therefore we are more or less regulating the purchasing power of the consumer dollar.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Huntington. Mr. Clarke. Next round.

[Traduction]

donné lieu à une accusation de complot aux termes de la loi actuelle sur les coalitions?

Mlle Sulzenko: M. Kerton se demande pourquoi les entreprises ne se sont pas spécialisées si cette spécialisation leur permet de réaliser des bénéfices. Pourquoi faut-il des exemptions spéciales pour encourager cette spécialisation? Si la spécialisation est rentable, elle se produira d'elle-même.

Deuxièmement, les dispositions concernant l'accord de spécialisation comportent un réel danger. Si l'on abaisse pas les barrières douanières pour stimuler la concurrence, les accords de spécialisation risquent d'aboutir à un simple monopole qui ne profitera pas du tout aux consommateurs.

M. Huntington: Autrement dit, vous ne pensez pas que ce projet de loi permettra aux consommateurs de profiter de la rentabilité ou des bénéfices?

Mlle Sulzenko: Non, le projet de loi autorise la Commission de la concurrence à recommander ou à passer des accords de spécialisation sous réserve d'un abaissement des barrières douanières ou de quelque autre action irréversible, mais elle ne l'exige pas, et c'est ce qui nous préoccupe.

M. Huntington: Pensez-vous que les bénéfices des sociétés auxquels donnent lieu la préparation, la fabrication et la distribution des biens de consommation constituent un élément clef qui joue contre le consommateur?

M. Kerton: Je ne vois pas en quoi il est pertinent de prendre en considération les bénéfices des sociétés, car l'on ne précise jamais s'il s'agit de bénéfices normaux découlant de la fourniture d'un service ou s'il s'agit de bénéfices spéciaux résultant d'un monopole qui permettent de pratiquer des prix supérieurs à ce qu'ils seraient normalement. Tant que nous n'aurons pas appris à établir des distinctions comme celles-ci, il sera insensé de parler de bénéfices en général.

M. Huntington: Effectivement. C'est ce que je voulais faire ressortir. Si l'on examine le revenu national net, les salaires et les bénéfices par rapport au PNB, on s'aperçoit que le pays est incapable d'engendrer ses propres épargnes, ses propres capitaux. Deux forces sont ici en action: le secteur des entreprises peut engendrer ses propres ressources mais les consommateurs canadiens estiment qu'ils n'en obtiennent pas tout ce qui devrait leur revenir. La réglementation devient de plus en plus lourde et la loi de l'offre et de la demande constitue, selon moi, le seul répit possible. Lorsque l'offre est excessive, on augmente le pouvoir d'achat du consommateur. En revanche, plus on assujettit les industries à une réglementation, plus on contrôle les surplus et, par conséquent, le pouvoir d'achat du consommateur.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Huntington. Monsieur Clarke.

[Text]

Mrs. Lotzkar: Could I add something? Is it possible, Mr. Chairman?

The Chairman: Proceed.

• 1015

Mrs. Lotzkar: Last year, when we went across the country interviewing consumers prior to our preparation for a brief for the corporate concentration hearings, the Bryce Commission, we found over and over again that consumers across the country—and these were consumers other than members of our association—were very fearful. There seems to be a growing alienation becoming evident about the increasing size of business, government, labour and so on. I just wanted to register that. It is a very simple point but people across the country are concerned. They feel that they no longer can do anything about matters which affect their everyday lives. We have not really stressed this in the brief because of the complexities and specific issues related to the competition act but I thought it would be interesting for you to know that, generally speaking, those concerns were really number one in our discussions across the country.

Mrs. Ada Brown (National Vice-President, Consumers' Association of Canada): Could I add something?

The Chairman: If you insist, yes. Mrs. Brown.

Mrs. Brown: I think consumers get really concerned in terms of the prices that they are paying for goods when they realize that the market power is concentrated with a few companies. Mr. Huntington is very aware I think, as we both come from British Columbia, that in fact we have no real competition at the retail food level in British Columbia because the market is, in fact, controlled by a few companies who do not have to compete. They have no real competition, so the prices are at a much higher level than we find anywhere else in the country where there is some true competition. I do not think consumers are willing to accept that situation or to see it continue and get worse. I think it is certainly the responsibility of legislators to set in place something like this competition bill to make sure that there will not continue to be an increase in the market power of those companies that presently have that advantage. The average consumer does not know all about all the economic factors but they know what they pay in the marketplace and if they feel that it is an unfair price, they are paying higher than they should, then they are going to fault the system, criticize the system. I think we have to do something about it.

The Chairman: Mr. Clarke.

Mr. Clarke: Thank you, Mr. Chairman. I was impressed with the last words of Mrs. Brown and Mrs. Lotzkar, particularly with Mrs. Lotzkar's comment about the bigness of business and the unions and so on because Mrs. Lotzkar's union is the biggest one in the country, the consumers' union.

I think it might be useful to ask, Mr. Chairman, if the Consumers' Association has found any discord between the

[Translation]

Mme Lotzkar: Puis-je ajouter une remarque?

Le président: Je vous en prie.

Mme Lotzkar: L'an dernier, nous avons parcouru le pays et nous avons interrogé les consommateurs avant de rédiger le mémoire que nous avons présenté à la Commission Bryce dont les audiences portaient sur la concentration des entreprises; nous nous sommes aperçus que les consommateurs, lesquels ne faisaient pas partie de notre association, avaient beaucoup d'appréhension. L'envergure de plus en plus grande que prennent les entreprises, le gouvernement et les syndicats notamment, provoquent une aliénation croissante. Je voulais simplement le signaler. Les habitants du pays s'en préoccupent. Ils estiment que tout ce qui affecte leur vie quotidienne échappe à leur contrôle. Nous n'avons pas insisté là-dessus dans notre mémoire, étant donné la complexité et la spécificité des problèmes qui se rattachent à la Loi sur la concurrence, mais vous aimeriez savoir, je pense, que dans l'ensemble, ces préoccupations ont été au premier plan des discussions que nous avons eues à travers le pays.

Mme Ada Brown (vice-présidente nationale, Association des consommateurs du Canada): Me permettez-vous d'ajouter quelque chose?

Le président: Si vous insistez, oui. Madame Brown.

Mme Brown: Ce qui préoccupe les consommateurs, ce sont les prix qu'on leur impose lorsqu'ils réalisent que le marché est concentré entre les mains de quelques sociétés. M. Huntington, qui vient lui aussi de Colombie-Britannique, sait très bien que dans cette province, il n'existe pas vraiment de concurrence au niveau du commerce de détail dans le secteur de l'alimentation puisque celui-ci est aux mains de quelques entreprises. Comme la concurrence n'existe pas vraiment, les prix sont beaucoup plus élevés que dans n'importe quelle autre région. Les consommateurs ne sont pas disposés à accepter la situation, ni à la voir se poursuivre ou empirer. Les législateurs doivent établir des mécanismes tels que le projet de loi sur la concurrence afin de veiller à ce que ces entreprises ne puissent augmenter le pouvoir qu'elles exercent sur le marché. Le consommateur moyen ne connaît pas tous les facteurs économiques mais il sait ce qu'il paye, et s'il estime que le prix n'est pas honnête, qu'il est supérieur à ce qu'il devrait être, il critiquera le système. Il faut donc faire quelque chose.

Le président: Monsieur Clarke.

M. Clarke: Merci, monsieur le président. J'ai été très impressionné par les dernières remarques de M^{me} Brown et surtout par celles de M^{me} Lotzkar qui a parlé de l'envergure des entreprises et des syndicats. On peut en effet considérer que l'association de M^{me} Lotzkar, le syndicat des consommateurs, est celle qui a le plus d'envergure dans ce pays.

Il serait utile de savoir si l'Association des consommateurs estime qu'il existe une contradiction entre le préambule que

[Texte]

preamble with which we all agree, because it is well stated, and the body of the bill which seems to bear little relationship to the stated objectives of the preamble.

Miss Sulzenko: I think if you could be a little bit clearer it would be easier to answer because I do not see that.

The Chairman: The answer is they do not see a problem.

Mr. Clarke: We have been hearing a lot of witnesses, Mr. Chairman, and many members have made the statement that the preamble, which has some admirable aims in it, does not seem to bear any relation to the provisions of the bill which seem to be intent on doing anything but what is in the preamble. I cannot say it any more clearly than that.

The Chairman: No, but I think that the dilemma that the witnesses may find themselves in is they do not represent the same interest groups that perhaps you are alluding to in making the opening comment. I gather they are really saying that they do not see a significant departure from the thrust of the preamble. I see that one of our witnesses, Mr. Kane, would like to comment. Mr. Kane.

• 1020

Mr. G. Kane (General Counsel, Consumers' Association of Canada): Thank you, Mr. Chairman. Mr. Clarke, this may not be entirely responsive to the sort of question you are asking, in the sense that you may be trying to get at the economic philosophy in the legislation. However, we have pointed to one inconsistency between the proposed preamble and the body of the legislation, and it relates to the matter of standing before the competition board. We pointed out that in the proposed preamble it states:

Whereas a central purpose of Canadian public policy is to promote the national interest and the interest of individual Canadians . . .

When you look at who can appear before the competition board, it talks in terms of "individuals or groups having a substantial interest in the matter that is before the competition board." We see an immediate inconsistency, in the sense that if we are trying to involve individual Canadians—all Canadians, in other words—and to impress upon them the importance of this legislation, and then we turn around and exclude a significant number of them from the proceedings before the competition board, we have necessarily created an inconsistency between the proposed preamble and the body of the legislation.

That is one specific example which we have developed in our brief. We did it in some detail in Appendix A to the written brief. As I say, this may not be responsive in the sense of economic philosophy, but it is one example.

The Chairman: Do I detect a desire on the part of our legal counsel to ask a question? Mr. Affleck.

Mr. Affleck: I would think, Mr. Chairman, that one other difference that would arise is clear. The witnesses have already

[Traduction]

nous approuvons tous et le reste du projet de loi qui semble n'entretenir que des rapports très lointains avec les objectifs énoncés dans ce préambule.

Mme Sulzenko: Si vous pouviez préciser votre question, il serait plus facile d'y répondre car cela ne m'apparaît pas ainsi.

Le président: La réponse est qu'ils n'y voient pas de problème.

M. Clarke: Une quantité de témoins et de nombreux membres du Comité ont déclaré que le préambule, dont les buts sont louables, n'a que de lointains rapports avec les dispositions du projet de loi dont les intentions semblent totalement étrangères à ce qui se trouve dans le préambule. Je ne peux pas formuler cela de manière plus explicite.

Le président: Non, mais les témoins ne représentent peut-être pas les mêmes groupes d'intérêts que ceux auxquels vous avez fait allusion au début. Je crois comprendre qu'ils ne voient aucun clivage important entre le préambule et le reste du projet de loi. Je crois que l'un de nos témoins, M. Kane, voudrait intervenir. Monsieur Kane.

M. G. Kane (conseiller général, Association des consommateurs du Canada): Merci, monsieur le président. Monsieur Clarke, cela ne répond peut-être pas tout à fait à la question que vous avez posée, dans la mesure où vous m'avez interrogé au sujet des principes économiques sur lesquels s'appuie cette loi. Cependant, nous avons souligné une incompatibilité entre le préambule proposé et le corps de la loi, et il s'agit de la procédure de comparaison devant la Commission de la concurrence. Nous avons indiqué que, tandis que le préambule stipule que:

Considérant que l'un des objectifs essentiels des pouvoirs publics du Canada est de promouvoir l'intérêt national et celui des citoyens . . .

Si vous voulez savoir qui peut comparaître devant la Commission de la concurrence, voici ce que dit ce projet de loi: «des individus ou des groupes qui ont un intérêt important dans l'affaire portée devant la Commission de la concurrence». Nous estimons qu'il existe une incompatibilité immédiate dans la mesure où, si cette loi doit s'appliquer à tous les Canadiens et si nous essayons de leur faire comprendre l'importance de cette loi, il n'est pas logique ensuite de contourner la loi et d'empêcher un certain nombre de comparaître devant la Commission de la concurrence. Nous pensons donc qu'il y a une incompatibilité entre le préambule proposé et le corps de la loi.

C'est un exemple particulier que nous avons développé dans notre rapport. Vous en trouverez le détail à l'annexe A de notre rapport. Comme je l'ai dit, cela ne répond peut-être pas à votre question sur les principes économiques qui étayent cette loi, mais c'est un exemple.

Le président: Je crois comprendre que notre conseiller juridique, M. Affleck, brûle d'envie de poser une question.

M. Affleck: Monsieur le président, il y a au moins une autre différence qui apparaît clairement. Les témoins ont mentionné

[Text]

talked about passing on efficiencies to the consumers resulting from specialization agreements and other such matters, whereas the proposed preamble just talks about

[encouraging] the transmission of those benefits to society in an equitable manner . . .

It does not say they will ever arrive at the consumer's doorstep, and I would think that would be another place where an inconsistency might be found.

The Chairman: Mr. Clarke.

Mr. Clarke: Mr. Chairman, I would like to ask the association if they see anything in the bill, such as what we have heard, to indicate that it will actually tend to reduce competition in certain areas.

The Chairman: Miss Sulzenko.

Miss Sulzenko: Certainly we have alluded to some instances where the effect of the bill might be to reduce competition, as currently written. As we mentioned before, the export arrangements are one example; the specialization arrangements are another. Certainly there is a possibility that in these cases competition will be lessened, and for that reason we have spoken to it and have suggested that there should be amendments to the bill.

Mr. Clarke: We have heard a lot, Mr. Chairman, about the over-regulation of the business community that would be brought about by this, and I am wondering if the Consumer Association considers that there would be a discouragement to competition by the complexities and the details of this thing; that it would actually result in less competition because more individuals, more consumers, will be discouraged from actually going into business and adding to the competition.

The Chairman: Dr. Kerton.

Mr. Kerton: I think we disagree profoundly with that. We have to draw a distinction between a simple takeover, which does not create any new goods and services, and the real entry of a new competitor in the marketplace. The bill makes some provisions to try to allow entry by potential competitors, so in that sense it is a clear improvement over the progressive monopolization of the existing structure of industry.

Mr. Clarke: Does Mr. Kerton think monopoly would extend, for example, to the single outlet in a single town for groceries? Would that be considered a monopoly, and no competition be allowed?

• 1025

Mr. Kerton: The bill does not deal with that one way or another. It is a very important question you are on, particularly in the North and in some of the provinces in the East where you have what would be called a natural monopoly. That is, the business involved is not large enough to support more than one competitor.

[Translation]

l'intérêt pour le consommateur de bénéficier des résultats des accords de spécialisation et autres questions connexes, tandis que le préambule proposé parle uniquement:

de favoriser la répartition équitable des fruits de cette politique . . .

Le bill ne mentionne pas que les consommateurs bénéficieront de ces avantages et je crois que l'on peut également déceler une incompatibilité à ce niveau-là.

Le président: Monsieur Clarke.

M. Clarke: Monsieur le président, je voudrais demander aux représentants de l'Association s'ils pensent que ce projet de loi permettra effectivement de réduire la concurrence dans certains domaines.

Le président: Mademoiselle Sulzenko.

Mlle Sulzenko: Nous avons cité certains secteurs où le projet de loi peut entraîner une réduction de la concurrence. Comme nous l'avons déjà mentionné, les arrangements relatifs à l'exportation sont un exemple, et les accords de spécialisation en sont un autre. Il est possible que, dans ces cas, la concurrence soit réduite et, pour cette raison, nous avons suggéré d'apporter des amendements au projet de loi.

M. Clarke: On a souvent parlé, monsieur le président, de la surréglementation dont risque de faire l'objet le monde des affaires si ce projet de loi est adopté. Je me demande si l'Association des consommateurs pense que ce projet de loi pourra décourager la concurrence dans la mesure où il multiplie les complexités et les détails. Pensez-vous que la concurrence sera réduite dans la mesure où un plus grand nombre de consommateurs seront découragés de se lancer dans les affaires et d'être soumis à la concurrence?

Le président: Monsieur Kerton.

M. Kerton: Je crois que nous ne sommes pas du tout d'accord avec cela. Nous devons établir une distinction entre une simple prise de contrôle, qui ne crée pas de nouveaux biens et services, et l'entrée réelle d'un nouveau concurrent sur le marché. Le projet de loi prévoit certaines dispositions afin de permettre l'entrée sur le marché des concurrents potentiels et, à ce titre, il représente une amélioration très nette par rapport à la monopolisation progressive de la structure actuelle de l'industrie.

M. Clarke: M. Kerton pense-t-il que le risque de monopolisation peut s'étendre, par exemple, à la distribution des produits alimentaires dans une ville donnée? Peut-on considérer cela comme un monopole et ne devrait-on pas permettre la concurrence?

M. Kerton: Le bill n'en fait aucune mention. C'est une question très sérieuse et, en particulier, dans le Nord et dans certaines provinces de l'Est où l'on a ce qu'on pourrait appeler un monopole naturel. C'est-à-dire que les entreprises concernées ne sont pas suffisamment fortes pour faire face à plus d'un concurrent.

[Texte]

Mr. Clarke: On a point of clarification, by one competitor you mean one business.

Mr. Kerton: One enterprise.

Mr. Clarke: Which is not—all right.

Mr. Kerton: That problem is a very real one in Canada and it is one to which we would like the legislation to respond. There are a number of other elements in that which have to do with transportation and things like that, but this bill in no way impedes any of that part of the problem. We also had natural monopoly conditions in newspapers in certain cities. If someone were able to make a case that the total output of newspapers in the city was 40,000, let us say, and we know that it takes at least 70,000 to exhaust the economies of scale and you have to be selling at least 70,000 papers to get the full benefit of efficiency, then presumably the tribunal would allow the merger to take place in those specific cases. Reference has been made to the fact that the bill as it is written does not ensure that the benefits of that merger, if passed along to consumers, could be reflected solely to the owners in that case.

Mr. Clarke: I wanted to refer to Mrs. Brown's comments about the competition in the groceries in Vancouver. I hope that is what we are talking about. I know it is British Columbia. There is a particularly interesting situation there following on other hearings here in Ottawa. We hear from markets where there is a concentration. We have heard about the steel industry, for example, that real competition exists, and we have heard from the grocery industry that real competition exists at the retail level. That is really what we are concerned about. But Mrs. Brown I think indicated that it did not exist, at least adequately, in Vancouver.

I want to know how we can rationalize that with the failure of Dominion Stores in Vancouver. They were unable to compete in the market out there and eventually folded their tents and moved away, and left the market presumably to higher concentration by the others. There seems to be a good deal of competition at the retail level as evidenced by advertising on specials and price fluctuations. I wonder if Mrs. Brown could be a little more specific.

Mrs. Brown: For years a number of people have done surveys of shopping baskets from one store to the other, and we find that in spite of what looks to be good sale prices, on balance on the total market basket there is very little difference between the different retail outlets.

The fact that Dominion Stores a number of years ago failed does not mean that we could not see somebody else coming in at this time and perhaps making a go of it. Perhaps Dominion Stores did not stay in there long enough to gain enough customers. I think what we are hoping is that with Bill C-42 the climate will be such that in the very near future we will have some honest-to-goodness competition out West.

[Traduction]

M. Clarke: Je voudrais une précision. Lorsque vous parlez d'un concurrent, vous voulez dire une entreprise.

M. Kerton: Oui, une entreprise.

M. Clarke: Ce qui n'est pas... d'accord.

M. Kerton: C'est un problème réel qui se pose au Canada et nous aimerions que la loi y réponde. Il y a un certain nombre d'autres éléments à prendre en considération, sur le plan des transports par exemple. Mais ce projet de loi n'envisage absolument pas cette partie du problème. Dans certaines villes, il existe des conditions de monopole naturel dans le domaine des journaux. Si quelqu'un pouvait prouver que le tirage total des journaux dans une ville est de 40,000 exemplaires, alors qu'il faudrait en vendre au moins 70,000 pour observer les économies d'échelle et rentabiliser l'entreprise, il est probable que le tribunal autoriserait la fusion dans ces circonstances. On a avancé l'argument que tel que rédigé, ce projet de loi ne garantit pas aux consommateurs les avantages de cette fusion, mais assure des avantages exclusifs aux propriétaires.

M. Clarke: Je voulais revenir aux commentaires de M^{me} Brown au sujet de la concurrence des produits alimentaires à Vancouver. J'espère que c'est ce dont nous parlons. Je sais qu'il s'agit de la Colombie-Britannique. La situation là-bas est particulièrement intéressante et constitue un prolongement aux audiences qui ont lieu ici, à Ottawa. Nous avons entendu les témoignages d'entrepreneurs opérant sur un marché où sévit la concentration. Les représentants de l'industrie de l'acier, par exemple, nous ont dit qu'une concurrence réelle existe et les représentants de l'industrie des produits alimentaires nous ont affirmé que la concurrence existe réellement au niveau du détail. C'est précisément ce qui nous intéresse. Mais je crois que M^{me} Brown a dit que la concurrence n'existe pas de façon adéquate à Vancouver.

Je voudrais savoir si l'on peut établir un rapport entre cette affirmation et l'échec des magasins Dominion, à Vancouver. Ils n'ont pas été capables d'être concurrentiels sur le marché, ont finalement plié boutique et ont abandonné le marché à d'autres concurrents, favorisant ainsi une concentration plus forte. Il semble qu'il y ait une concurrence active au niveau des détaillants, comme le démontre la fluctuation des prix et les nombreuses réclames des produits en spécial. Je me demande si M^{me} Brown pourrait être un peu plus précise.

Mme Brown: On effectue, depuis plusieurs années, des enquêtes sur le panier de la ménagère, d'un magasin à l'autre, et l'on a découvert que malgré des prix de vente intéressants, il y a très peu de différence entre les détaillants au niveau du prix total.

L'échec des magasins Dominion, il y a quelques années, ne signifie pas qu'il leur soit impossible aujourd'hui de faire des affaires prospères sur le même marché. Les magasins Dominion ne sont peut-être pas restés suffisamment longtemps sur le marché pour attirer un nombre suffisant de clients. Nous espérons que grâce au Bill C-42, l'atmosphère s'améliorera très bientôt et qu'une concurrence honnête et profitable existera dans l'Ouest.

[Text]

Mrs. Sulzenko: I would like to add to that. Obviously competition legislation cannot force a company to enter a market if it feels that it is going to be unprofitable to do so. However, if the reasons why companies are not entering markets are because there are artificial barriers to that entry in the practices of the existing company, for example predatory pricing or excessive branching or the retail food industry buying up all the potential sites for grocery stores, then that kind of artificial barrier should be eliminated and it is appropriate for competition policy legislation to deal with that situation.

• 1030

The Chairman: I understand that Mr. Kerton also wants to make a comment.

Mr. Kerton: It was the same point. I suppose we would be talking about Safeway in that instance. They were involved in a famous settlement, in the Edmonton region I guess it was, to refrain from tying up properties where potential competitors might enter. That did happen under the old legislation, but by no means is it guaranteed to occur. So one would think that if this legislation were passed it would give some increased economic incentive for Dominion to try to re-enter the western markets, and there might be some potential price advantage to western consumers from that entry. That is why the bill is addressed at entry and that is why it is so significant.

We saw a similar thing in the Kitchener-Waterloo area where we had the three chains and also two huge independent stores. In a price survey we did, we found that in 1971 or 1972, when we did it, the prices were cheaper in Kitchener-Waterloo than in Hamilton or Kingston, and that included prices in the big chains. It seemed that these two huge independents were keeping them honest. Subsequently they have been taken over and we are back to the normal situation like other Canadians pay for.

Mr. Philbrook: Mr. Chairman, through you to the witnesses, we have now had many groups of witnesses before us and time after time they seem to agree that the general rules of the competition bill are acceptable. They disagree with many of the specifics in the bill in terms of implementing it. Yet, time after time, they seem to say that they do not see much difficulty with the competition situation in the country, certainly not in their sector of the economy. There seems to be adequate competition. What are the over-all impressions of your association, in summary, as to the state of competition in this country? Is it a sector problem? Is it a problem in one sector and not in another? Is it a general problem diffused throughout the economy? Or is it not much of a problem? Is it a very small minority problem that nonetheless needs correcting? How would you sum up the state of competition?

[Translation]

Mme Sulzenko: Je voudrais ajouter un commentaire à cela. Il est évident que la Loi sur la concurrence ne peut pas forcer une société à s'implanter sur un marché, si celle-ci estime que cela ne sera pas rentable. Cependant, si les sociétés ne s'implantent pas sur les marchés de l'Ouest, parce que les pratiques des sociétés en place constituent des obstacles artificiels à leur implantation comme, par exemple, pratiques de prix abusifs, multiplication excessive des succursales ou achat par l'industrie des produits alimentaires au détail de tous les emplacements possibles pour des magasins d'alimentation, alors il faut éliminer ce type d'obstacles artificiels et je crois que la Loi sur la politique de la concurrence est tout à fait indiquée pour régler ce type de problème.

Le président: Je crois que M. Kerton a aussi une remarque à faire.

M. Kerton: Toujours sur le même sujet. Nous pourrions peut-être citer le cas de Safeway. Ils ont été impliqués dans une affaire célèbre dans la région d'Edmonton, je crois, et l'on s'est efforcé de les empêcher d'acquiescer tous les secteurs dans lesquels des concurrents potentiels auraient pu s'implanter. L'ancienne loi était alors en vigueur mais elle ne garantissait pas cette possibilité. Si cette loi est adoptée, on peut penser qu'elle encouragera Dominion à essayer de se réimplanter sur les marchés occidentaux, ce qui peut représenter des avantages pour les consommateurs de l'Ouest au niveau des prix. C'est pourquoi ce projet de loi porte sur l'entrée de nouveaux concurrents et c'est pourquoi il est si important.

Nous avons assisté à la même situation dans la région de Kitchener-Waterloo, région dominée par trois chaînes de magasins et par deux énormes magasins indépendants. Au cours d'une enquête que nous avons effectuée au sujet des prix, nous avons découvert que les prix étaient plus bas en 1971 ou 1972, dans la région de Kitchener-Waterloo qu'à Hamilton ou à Kingston, et cela comprend aussi les prix pratiqués par les grosses chaînes d'alimentation. Il semble que les deux grands magasins indépendants pratiquaient des prix honnêtes. Par la suite, ils ont été repris et nous sommes revenus à une situation comparable au reste du Canada.

M. Philbrook: Monsieur le président, de nombreux groupes de témoins ont comparu devant ce comité et, chaque fois, ils semblent juger que les règles générales du projet de loi sur la concurrence sont acceptables. Cependant, ils se sont montrés opposés à certains détails particuliers du bill sur le plan de sa mise en application. Pourtant, ils semblent admettre que la concurrence, au Canada, n'est pas dans une situation critique, du moins dans leurs secteurs. Ils se montrent satisfaits de la concurrence. Pourriez-vous nous dire quelles sont les impressions générales de votre association quant au niveau de la compétition dans ce pays? S'agit-il d'un problème sectoriel? Y a-t-il des problèmes dans un secteur et pas dans les autres? Est-ce un problème qui se pose dans tous les secteurs de l'économie? N'est-ce pas un problème? S'agit-il d'un petit problème mineur qu'il faut cependant corriger? Comment décrivez-vous le niveau de concurrence au Canada?

[Texte]

Mrs. Lotzkar: I would like to state this now. In our layman's guide we have a section with information with regard to this. What we list are highly concentrated Canadian manufacturing industries. Since 1972 and up till the present time the four largest motor vehicle companies, for instance, supplied 93 per cent of all motor vehicles shipped that year.

Then we have the percentage of industry shipments by the four largest companies in large categories or areas, and I will just give those to you: motor vehicles, four of the largest companies control or hold 93 per cent of the industry; petroleum and refining, 74 per cent; iron and steel mills, 78 per cent; glass manufacturing, 97 per cent; sugar refining, 94 per cent; distilleries, 80 per cent; tobacco products, 97 per cent; electrical wiring cables, 79 per cent; breweries, 96 per cent. Concentration is also high in the financial sector—chartered banks, trust companies, insurance companies and mutual funds. It is high in the communications media, newspapers, radio and TV. In 30 large urban areas the share of the retail food market accounted for by the four largest chains ranges from 60 per cent to 98 per cent.

Then we have something about how the companies compete. There are three ways: prices, service and the introduction of innovation. So we feel there are certain areas that are highly concentrated.

Mr. Philbrook: You have mentioned the concentration, and the implication is that there is less competition; there is reduced competition. In fact, how do you assess the level of competition? Even within three or four companies in a field, could there not be reasonably intense competition?

• 1035

Mrs. Brown: Mr. Chairman, I could state the case that in British Columbia we have a company called the B.C. Sugar Refinery. I do not remember exactly how long ago this was, one year or a couple of years ago, but B.C. Sugar Refinery was shut down because the employees went on strike. Those non-competitive retailers in Vancouver imported United States sugar, two different brands, which they sold cheaper than we had ever seen the B.C. Sugar. It was interesting that this competition came in and, even with the presumably regular mark-up, we were getting a better deal when our monopoly company was shut down. As soon as B.C. Sugar got back into business, up went the price when their product went on the market. We gradually saw the American sugar disappear and our prices went up again. That is definitely a case of monopoly control of the market.

Mr. Kerton: May I answer in a little different way? A number of the groups that have appeared have been using the words "competition" in a different sense. They view advertising competition as being competition or brand competition; they do not always think of price competition as being an essential ingredient.

Take one example, the defending of your market share through advertising. Company one goes on an advertising

[Traduction]

Mme Lotzkar: Je voudrais dire ceci. Le guide publié par notre association comprend un article à ce sujet. Nous énumérons les industries manufacturières canadiennes hautement concentrées. Depuis 1972 et jusqu'à aujourd'hui, les quatre firmes automobiles les plus importantes fournissent 93 p. 100 de tous les véhicules automobiles expédiés cette année-là.

Nous avons ensuite établi le pourcentage de chacune des quatre sociétés les plus importantes et je vais vous les donner: véhicules à moteur, quatre des firmes principales contrôlent ou détiennent 93 p. 100 de l'industrie; pétrole et raffinage, 74 p. 100; fer et aciérie, 78 p. 100; verrerie, 97 p. 100; raffineries de sucre, 94 p. 100; distilleries, 80 p. 100; production de tabac, 97 p. 100; câbles électriques, 79 p. 100; brasseries, 96 p. 100. La concentration est également élevée dans le secteur financier, banques à charte, sociétés de fiducie, compagnies d'assurance et caisses mutuelles. La concentration est également forte dans le secteur des media de communication, les journaux, la radio et la télévision. Dans 30 grands centres urbains, le pourcentage du marché de détail des produits alimentaires assuré par les quatre chaînes les plus importantes se situe entre 60 et 98 p. 100.

Nous décrivons ensuite les plans sur lesquels s'effectue la concurrence entre ces sociétés. Ils sont au nombre de trois: les prix, les services et l'innovation. Nous pensons donc que certains secteurs sont extrêmement concentrés.

M. Philbrook: Vous avez dit que la concentration provoquait une réduction de la concurrence. En fait, comment évaluez-vous le niveau de concurrence? Même s'il n'y a que trois ou quatre sociétés dans un secteur, ne pensez-vous pas qu'il puisse y avoir une concurrence intense entre elles?

Mme Brown: Monsieur le président, je pourrais vous citer en exemple le fait qu'en Colombie-Britannique, nous avons une société du nom de B.C. Sugar Refinery. Je ne sais plus très bien à quand cela remonte, une année ou deux, peut-être, mais cette raffinerie de sucre a été fermée car les employés se sont mis en grève. Ces détaillants non concurrentiels de Vancouver ont importé du sucre des États-Unis, de marques différentes, qu'ils ont vendu moins cher que ne l'a jamais été le sucre de Colombie-Britannique. Ce facteur de concurrence donc a été très intéressant surtout que, malgré la réglementation normale des prix, les prix ont été beaucoup plus avantageux lorsque la société des monopoles a fermé ses portes. Dès que la B.C. Sugar est revenue sur le marché, les prix ont à nouveau monté. Le sucre américain a graduellement disparu et les prix ont remonté. Voici un exemple typique de contrôle monopolisateur du marché.

M. Kerton: Je voudrais répondre de façon un peu différente. La plupart des groupes qui ont comparu ont employé le terme de «concurrence» dans un sens différent. Ils estiment que la concurrence au niveau de la publicité est uniquement une concurrence entre des marques différentes; ils ne pensent pas toujours que la concurrence des prix soit un élément essentiel.

Par exemple, prenez le cas où une société défend sa part du marché en faisant de la publicité. La compagnie se lance dans

[Text]

campaign to increase market share a little bit. Company two counteradvertises to try to get its market share back up to where it was. What is really happening there is a war, a wasteful defence of advertising. They would view that as competition because they are quite rightly concerned about their market share, and so on, whereas from society's point of view it does not do Canadians much good to have that kind of competition. We would much prefer to have new forms of service, new products, or price competition.

The Chairman: Mr. Affleck, have you a comment?

Mr. Affleck: It is very interesting, Mr. Chairman, to read the U.S. Senate Committee study on the Anti-Trust Improvements Acts in the United States which concludes

In fact there is no record basis for any finding causally correlating so-called concentrations with inflation or unemployment. On the contrary, such unsubstantiated assertions reflect theoretical speculation of structuralist economists, contradicted by other economists and refuted in our record. According to uncontroverted record studies, there is, one, no significant correlation between industrial concentration and price changes; two, no relationship between concentration in either wage levels or price levels, or changes in wage levels or changes in price levels over time; and three, between 1967 and August, 1974, the average price increase of the less-concentrated industries was substantially higher than that of the more-concentrated industries.

The Chairman: Dr. Philbrook.

Mr. Philbrook: Thank you, Mr. Chairman.

Still in terms of trying to assess the level of competition in the country, on page 5 you mention that there are a number of social objectives that are the real point of competition and competition legislation itself. I would agree with this, that competition is not an end in itself. You name five social objectives: lower prices, efficient production, innovation, dispersion of economic power, and choice of products or services. Do you have evidence or opinions about each of these major sectors of our economy? I am still trying to get at something objective; something well documented in terms of the state of competition in this country. From what has been said so far, perhaps we cannot directly equate concentration with competition across the board. We may be able to cite certain instances like the sugar problem Mrs. Brown has described, but in terms of getting an over-all assessment of competition in this country, can we use these as a guide? Do we have evidence as to how reduced competition has affected these social objectives in the country, right across the board?

The Chairman: Mr. Kane, I think, wanted to respond earlier, and I believe this is right along the same lines. So, Mr. Kane.

Mr. Kane: It is Mr. Chairman.

[Translation]

une campagne publicitaire pour accroître ses ventes dans tel secteur. La société B se lance dans une campagne de contre-publicité pour récupérer sa part du marché. On assiste donc à une sorte de guerre à coup de publicité. Ces sociétés estiment qu'il y a concurrence puisqu'elles veulent conserver leur part du marché. Cependant, ce type de concurrence n'est pas tellement avantageux pour les Canadiens. Nous préférierions que la concurrence se situe au niveau des prix et favorise la production de nouvelles marchandises et de nouveaux services.

Le président: Monsieur Affleck, avez-vous des commentaires à faire?

M. Affleck: L'étude de comité du Sénat des États-Unis sur l'Anti-trust Improvements Acts est particulièrement intéressante, monsieur le président. Voici la conclusion de cette étude:

En fait, il est impossible de trouver un rapport de cause à effet entre les concentrations et l'inflation ou le chômage. Au contraire, de telles déclarations non fondées reflètent les spéculations théoriques des économistes et structuralistes, affirmations qui sont contredites par d'autres écoles et que nous refusons. D'après les résultats de certaines études incontestables, premièrement, il n'existe aucun rapport entre la concentration industrielle et la fluctuation des prix; deuxièmement, il n'existe aucun rapport entre la concentration au niveau de l'évolution des prix ou des salaires; et troisièmement, entre 1967 et août 1974, la hausse moyenne des prix pratiquée par les industries les moins concentrées a été relativement plus importante que celle des prix des industries plus concentrées.

Le président: Monsieur Philbrook.

M. Philbrook: Merci, monsieur le président.

Toujours dans le but d'évaluer le niveau de la concurrence au Canada, vous mentionnez, à la page 5 de votre rapport, que la concurrence et la Loi sur la concurrence doivent se fixer un certain nombre d'objectifs sociaux. Je suis d'accord pour admettre que la concurrence ne saurait être une fin en soi. Vous citez cinq objectifs sociaux: des prix moins élevés, une production efficace, l'innovation, l'éparpillement du pouvoir économique et le choix des produits ou services. Pourriez-vous nous fournir des témoignages ou des opinions au sujet de ces secteurs importants de notre économie? Je m'efforce d'obtenir une interprétation objective, c'est-à-dire une conclusion bien documentée au sujet de l'état de la concurrence au Canada. D'après ce que l'on nous a dit, jusqu'à présent, nous ne pouvons pas établir une équation directe entre la concentration et la concurrence. Nous pouvons sans doute citer certains exemples comme celui du sucre décrit par M^{me} Brown, mais comment pouvons-nous évaluer la situation d'ensemble de la concurrence au Canada? Pouvez-vous nous indiquer dans quelle mesure la réduction de la concurrence a affecté les objectifs sociaux poursuivis dans l'ensemble du pays?

Le président: M. Kane a fait signe plus tôt qu'il voulait donner une réponse et je crois que le moment est tout à fait indiqué. Monsieur Kane.

M. Kane: Voici, monsieur le président.

[Texte]

I was going to add a further example to the original question of Dr. Philbrook and I held back until Mr. Affleck had mentioned the study in the United States. The example I was going to use of the airline industry, and there is some parallel between what is happening in Canada and what is happening in the United States. First of all, the situation in the United States contradicts the study that the council read out, in the sense that it has been shown rather dramatically that competition does exist on intrastate flights in certain states in the United States, California and Texas being the best examples of those, and the price difference on a per mile basis is dramatically different from any of the interstate flights with the regulated carriers.

There is a parallel in Canada in the sense that competition between the airlines in Canada, and we can effectively use Air Canada and CP Air because of the distances involved in the over-all comparison across Canada, really only relates to whether you get chicken or roast beef on the flight out to Vancouver. It really does not relate to any of the meaningful aspects of the service that the consumer would expect. In fact the only competition between those two airlines is who will get to the other one first to arrange to apply to the Canadian Transport Commission, together, for a rate increase.

In fact I would like to urge upon the Committee an examination of the airline industry, both in Canada and the United States, because I think it would show very dramatically how the degree of monopolization and the degree of co-operation have been working to the detriment of the consumer.

The Chairman: Dr. Philbrook, your last question.

Mr. Philbrook: I was just trying to see if I could get a general summary statement of the state of competition in the country, perhaps on a sector by sector basis, even if we divided it up into good, bad and indifferent. Would it be possible to set down the various sectors of our economy, the various types of industry, the various areas of business, and state whether your organization considers competition satisfactory or unsatisfactory in those groups, or perhaps in between?

Miss Sulzenko: I think that kind of global statement would be impossible to respond to on the basis of just a recognition of the kind of regional and market differences in our country. I mean we may have a lot of competition in the retail food industry in Toronto, for example, but in Elliot Lake there may be very little. We do have evidence where, in the north for example, there being very limited competition in the retail food industry, in fact most of it is controlled by Hudson's Bay, the prices are higher, the availability of products, especially in nutritional foods, is very limited, and the higher prices that are paid by northern consumers, and study after study has shown this, are not justified by the cost of transportation.

So it is not possible to come out with a global statement of the retail food industry being in good shape competition wise, because of the difference from one region to another.

Mr. Philbrook: Are you prepared to say whether competition is a major or minor problem in this country?

[Traduction]

Je voulais ajouter un exemple pour répondre à la question initiale de M. Philbrook et je me suis retenu jusqu'à ce que M. Affleck mentionne l'étude effectuée aux États-Unis. Dans l'industrie de l'aviation, il y a un parallèle entre la situation au Canada et celle aux États-Unis. D'abord, aux États-Unis, celle-ci vient tout à fait contredire l'étude citée par le conseil puisqu'on a prouvé de façon indéniable qu'il y a bel et bien concurrence dans certains États américains entre les vols reliant les villes d'un même État; les meilleurs exemples sont la Californie et le Texas. La différence de prix au mille est considérable par rapport aux vols inter-États des transporteurs réglementés.

Au Canada, c'est comparable puisque la concurrence entre les sociétés aériennes au pays, Air Canada et CP Air, par exemple, puisqu'elles parcourent à peu près la même distance, se fait plutôt au niveau de la cuisine: l'une vous sert du poulet et l'autre du roast beef sur le vol de Vancouver. Cela n'a absolument rien à voir avec les services importants offerts normalement aux passagers. En fait, les deux sociétés ne se font la concurrence que lorsqu'il s'agit d'être la première à demander une augmentation tarifaire à la Commission canadienne des transports.

De fait, je suggère, et j'insiste, au Comité d'étudier toute l'industrie de l'aviation, au Canada et aux États-Unis, car on se rendra alors compte de l'importance du monopole et de la collaboration qui s'exerce au détriment du consommateur.

Le président: Monsieur Philbrook, c'est votre dernière question.

M. Philbrook: Pourrait-on maintenant nous résumer l'état de la concurrence au pays par secteur en nous disant si elle est bonne, mauvaise ou sans conséquence. Votre organisme pourrait-il nous dire s'il juge la concurrence satisfaisante ou non parmi les divers secteurs de notre économie ou les divers types d'industries, ou encore les divers domaines d'affaires?

Mlle Sulzenko: Je crois qu'il est impossible de généraliser pour la simple raison qu'il existe des différences de marchés régionaux. La concurrence peut être très forte dans la vente au détail des aliments, à Toronto, et à peine perceptible à Elliot Lake. Dans le Nord, par exemple, la concurrence est quasi inexistante entre les détaillants de produits alimentaires puisque la Compagnie de la baie d'Hudson y a le contrôle; les prix sont donc plus élevés et les aliments nutritifs y sont rares. Toutes les études ont montré, les unes après les autres, que les prix très élevés payés par les consommateurs du Nord ne peuvent être justifiés par les frais de transport.

Il est donc impossible de généraliser pour la vente au détail de produits alimentaires car il y a trop de différence d'une région à l'autre.

M. Philbrook: Pouvez-vous tout de même nous dire si la concurrence pose un problème grave ou pas de problème au pays?

[Text]

Miss Sulzenko: We certainly feel that it is a very major problem.

Mr. Philbrook: Thank you.

The Chairman: Thank you very much, Dr. Philbrook.

I do not think we will have an opportunity for a second round, and members should bear that in mind. There are only two names left on the list, Mr. Gray and Mr. McCain, and I think that will take us pretty close to 11 o'clock.

Mr. Huntington: Mr. Chairman, I do not think this description of airlines as a regulated industry should remain on the record unchallenged. If there is no second round, perhaps Mr. Gray or Mr. McCain will pick up that matter.

The Chairman: Proceed, Mr. Gray.

Mr. Gray (Windsor West): Thank you, Mr. Chairman.

I notice that your brief mentions five benefits, and someone has pointed out five social objectives for competition. Among the five objectives you do not list specifically the economic activity, or putting it more directly, the jobs that may come from certain types of industrial structure. Do you think there are ever situations where the employment created from a certain industrial structure is itself a worthy objective, even if it may mean some trade-off in terms of price or range of product?

• 1045

Mr. Kerton: I think if we expect a monopoly or something close to a monopoly to operate with higher prices and we see that consumers buy fewer goods when there are higher prices, then we would expect fewer goods to be sold and employment to be worsened. You would not need as much output.

Now, when we have seen take-overs, such as the take-over of City Service, Supertest and so on, we have seen employment decrease at those times. If you look for a contrary example of where Canadian industry seems to succeed, it may not occur in the visible product areas but in things like consulting engineering or even private manpower services. We export those products around the world and there are other things in the service sector we do rather well at, too.

The employment that can be generated depends to a large extent on how efficient you are, and efficiency depends very much on whether or not monopoly is present.

There is a notion that I think is now widely accepted in economic literature and which has a cliché, like most of these things get, of "x efficiency", and I expect that you will have a research committee that will be able to draw this together for you. Briefly, what is means is that if you are in a monopoly situation and do not have any competitor, you can allow your costs to float up. You do not have to worry so hard about keeping them down in order to succeed in the industry.

So what we have, then, is an economy where we do not have any effective legislation favouring competition. Therefore, we have a number of sectors where we can expect that our costs might be higher, partly because of the lack of competitive

[Translation]

Mlle Sulzenko: Nous croyons qu'elle pose un problème très grave.

M. Philbrook: Merci.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Philbrook.

Je ne crois pas que nous aurons le temps d'avoir un second tour; j'aimerais que les membres ne l'oublient pas. Je n'ai que deux autres noms sur ma liste, ceux de M. Gray et de M. McCain, et après eux, nous ne serons plus très loin de 11 heures.

M. Huntington: Monsieur le président, je ne crois pas qu'on devrait laisser passer cette caractérisation des compagnies aériennes comme industries réglementées. Si nous n'avons pas droit à un second tour, j'espère que M. Gray ou M. McCain en reparleront.

Le président: Allez-y, monsieur Gray.

M. Gray (Windsor-Ouest): Merci, monsieur le président.

Dans votre mémoire, vous parlez des cinq avantages sociaux, a-t-on dit, de la concurrence. Parmi ces cinq objectifs, on ne trouve pas l'activité économique, c'est-à-dire les emplois que peuvent créer certains types d'organisations industrielles. Croyez-vous que les emplois ainsi créés peuvent constituer un objectif louable, même si cela pourrait entraîner une augmentation des prix ou une modification du produit?

M. Kerton: Dans le cas d'un monopole ou quasi-monopole fixant des prix beaucoup plus élevés, on remarque que les consommateurs achètent moins; on pourrait donc s'attendre à vendre moins d'articles et, donc, à perdre quelques emplois puisqu'il faudrait diminuer la production.

Dans le cas de mainmise, comme celle de City Service, de Supertest et d'autres, on a pu remarquer chaque fois la disparition de certains emplois. Si vous voulez des exemples du contraire, des exemples où l'industrie canadienne a eu du succès, ne cherchez pas tellement du côté des produits palpables comme tels, mais plutôt du côté des services d'ingénieurs-conseils et la main-d'œuvre privée. Nous exportons ces services et d'autres aussi partout dans le monde.

Quant à la création d'emplois, tout dépend dans une large mesure du niveau d'efficacité et de la présence ou de l'absence d'un monopole.

Tous les manuels d'économie actuellement parlent beaucoup de ce qui est devenu un cliché, «l'efficacité»; je pense que vous aurez un comité qui examinera cette question pour vous. Pour résumer brièvement, disons que si vous détenez un monopole et que vous n'avez pas de concurrent, vous pouvez permettre à vos coûts d'augmenter. Vous n'avez pas à faire cet effort constant en vue de les tenir bas pour continuer de réussir.

Or, l'économie n'est pas vraiment visée par une législation efficace encourageant la concurrence. Nous avons un certain nombre de secteurs où les coûts sont plus élevés en partie à cause du manque de concurrence. Nous avons appris du

[Texte]

pressure. Well, we know from the Economic Council and other sources that the costs are higher in Canada but we really do not know what part of that higher cost arises from this x efficiency notion. It is a fact that you do not have to work so hard but you can have a newer truck and a nice desk and a few things like that if you operate in a monopoly, and your costs can float upwards on that account.

Mr. Gray (Windsor West): Well, I am not talking specifically about a monopoly situation. Let us take an example, a current one: the recent creation of the Canadian Appliance Manufacturing Company Limited arising out of the merger of the appliance divisions of General Steel Wares Limited, Westinghouse and General Electric. Now, of course, we do not know how that would have been looked on by the Competition Board had it been in existence and the merger brought before it—we do not know how it would have ruled; but if you were told that the result of this, at least for some period, would be that there would not be any change in prices or may perhaps even lead to some reduction in the range of products previously offered by the individual components, and at the same time would mean an over-all expansion of employment, what would be your reaction?

Miss Sulzenko: First of all, we are talking about a short-term expansion or a short-term maintenance of employment, and, as Mr. Kerton mentioned earlier, if the result of this merger were to substantially lessen competition, and tariffs were not lowered so as to maintain sources of competition in the market, what we would have would be higher prices, and with higher prices, we would all be poorer. And when we are all poorer, essentially the economy and employment within the economy, as a whole, suffers; and this would be a concern of ours.

Mr. Gray (Windsor West): In terms of meeting competition, I note that your brief expresses some scepticism about the necessity of meeting international competition or being able to compete more effectively in world markets through forming a larger Canadian-base enterprise; and yet it is a fact that a number of the enterprises in world markets in certain sectors are themselves much larger than the individual Canadian firms in the same sector.

Mr. Kerton: That is a case where we can hope for a better understanding of whether or not there really are economies of scale. Some of these may be economies of distribution which can be facilitated by international co-operation with other agencies and things, such as brokers. But I do not think we should accept the notion that bigger is always cheaper: in some cases that is so; in some cases it is not. Under the new legislation, you would have a forum in which the arguments could be presented; and where they are viable, I suppose that the merger, or whatever is proposed, would be allowed.

• 1050

Mr. Gray (Windsor West): Your brief has pointed out, as I have earlier, that the act overlooks the necessity of demonstrating beneficial distributional effects of the merger or

[Traduction]

conseil économique et d'autres sources que les coûts sont plus élevés au Canada mais nous ne savons pas au juste quelle part de ces coûts est due à cette notion de l'efficacité. Si quelqu'un détient un monopole, il n'a pas à travailler aussi fort, mais également il peut se payer un nouveau camion ou un nouveau bureau, par exemple. Ces coûts peuvent être plus élevés à ce niveau.

M. Gray (Windsor-Ouest): Je ne parle pas nécessairement des monopoles ici. Je vous donne un exemple de ce que je veux dire, un exemple récent: la création de la Canadian Appliance Manufacturing Company Limited, due à la fusion des divisions des appareils ménagers de General Steel Wares Limited, Westinghouse et General Electric. Évidemment, nous ne savons pas comment la Commission de la concurrence aurait réagi devant cette fusion. Nous ne savons quelle aurait été sa décision. Si l'on avait fait valoir cependant que le résultat de cette fusion, du moins pour une période donnée, aurait été des prix inchangés ou même une réduction de prix pour ces produits par rapport à ce qui était demandé individuellement par les compagnies, en même temps qu'un accroissement de l'emploi de façon générale, quelle aurait été votre réponse?

Mlle Sulzenko: Nous parlons ici d'une expansion à court terme et d'un maintien de l'emploi pour une courte période. Or, comme M. Kerton l'a mentionné plus tôt, si le résultat de cette fusion devait être de réduire considérablement la concurrence et si les taux n'étaient pas réduits de façon à garder l'équilibre sur le marché, il s'ensuivrait des prix plus élevés et nécessairement un appauvrissement général. Et lorsque nous sommes tous plus pauvres, l'économie et la situation de l'emploi s'en ressentent. C'est un problème que nous devons prévoir.

M. Gray (Windsor-Ouest): En ce qui concerne la concurrence, je remarque que vous vous montrez sceptiques, dans votre mémoire, au sujet de la nécessité pour l'entreprise de faire concurrence sur le marché international et, pour ce faire, de se grouper sur une base plus large au Canada. Et pourtant, il faut bien admettre qu'un certain nombre d'entreprises qui se font concurrence sur les marchés internationaux dans certains secteurs sont beaucoup plus vastes que leurs concurrents canadiens.

M. Kerton: Il s'agit de savoir s'il y a réellement des économies d'échelle. Il peut s'agir simplement d'une question de distribution, laquelle peut être assurée par une coopération sur une base nationale avec d'autres organismes ou d'autres groupes comme les courtiers. Mais il ne faut pas accepter d'un trait le principe selon lequel plus l'entreprise est grande plus les prix sont avantageux; ce n'est pas toujours le cas. En vertu de la nouvelle loi, il y aurait un forum devant lequel on pourrait présenter ses arguments; lorsque la fusion serait avantageuse, elle serait acceptée.

M. Gray (Windsor-Ouest): Votre mémoire indique, comme je l'ai fait moi-même plus tôt, que la loi ne parle pas de la nécessité de prouver les avantages de la fusion ou du mono-

[Text]

monopoly situation in terms of what it means to the consumer; for that matter, what it may mean to the worker, for the community at large. I am glad that you have helped underscore this point. I personally feel that the lack of recognition of this in the legislation is a serious defect in what is otherwise an important step forward.

I want to ask a couple of questions about specific points. The things we are talking about now might usefully be the basis for discussion for days plus the underpinning for work of research staff and so on which, unlike the American congressional committees, we as yet do not have. So we have to rely on the briefs presented to us and our own analysis and scrutiny of them.

On page 14 you discuss access to board proceedings. You point out that: the act appears to restrict "the right to appear before the Board to those who might be "substantially" affected by the Board's orders." You submit that the act be amended "to provide the right of access to the Competition Board's proceedings by interested persons."

I have two questions; one to the representative of the department, to say what the departmental view is of the meaning of the term "substantially". Will it, for example, permit the appearance of groups like the Consumers' Association of Canada that have a general mandate to represent the consumer interest but do not necessarily have any specific interest in the subject matter of the particular application?

My question to the witnesses is, how do you define "interested"? I do not know who would like to answer first.

The Chairman: Mr. Davidson, as to whether the Consumers' Association really are substantially affected under these terms so that they could in fact appear on behalf of many consumers.

Mr. Davidson.

Mr. Roy M. Davidson (Senior Deputy Director of Investigation and Research, Department of Consumer and Corporate Affairs): Mr. Chairman, I do not believe that the statute as drafted would give the Consumers' Association that standing.

The Chairman: They have to be directly and personally affected, I presume, to have status.

Mr. Gray (Windsor West): I would just stop here for a minute. If this is the interpretation that will be given to the term "substantially" it is a serious defect in this part of the bill. Some of the merger-monopoly situations that will be brought before the Competition Board, assuming that the competition advocate is not so reticent in carrying out his duties that nothing much will ever happen, may be of very great importance to the economy as a whole and to consumers generally. I think it would be most unfortunate if the term "substantially" involved those who would be able to demonstrate a direct personal economic effect in terms of employee or business interests.

The Chairman: Mr. Davidson, would you like to comment further on that before we proceed to the witnesses?

[Translation]

pole, du point de vue de la distribution et du point de vue du consommateur, sans parler du travailleur et de la collectivité de façon générale. Je suis heureux que vous ayez abordé ce point. Personnellement, j'estime que c'est là une sérieuse lacune dans cette loi qui, par ailleurs, représente une étape importante.

Je voudrais aborder quelques points précis avec vous, si vous le permettez. Nous pourrions en parler des journées entières. Il faut indiquer ici que, contrairement aux comités du Congrès américain, nous n'avons pas de documentalistes pour faire ce travail. Nous devons nous en tenir aux mémoires qui nous sont présentés et à notre propre examen.

A la page 14 de votre mémoire, vous parlez des audiences que pourrait tenir la Commission. Vous dites ceci: «La loi semble restreindre le droit de comparaître devant la Commission à ceux qui peuvent être touchés mais «de façon significative» par les ordonnances de la Commission.» Vous demandez que la loi soit modifiée «de façon à ce que toutes les personnes intéressées aient le droit de se présenter aux audiences de la Commission de concurrence.»

J'ai deux questions à ce sujet: la première s'adresse au représentant du ministère et elle concerne la signification de cette expression «de façon significative». Par exemple, des groupes comme l'Association des consommateurs du Canada, qui ont pour mandat général de protéger les intérêts des consommateurs mais qui ne risquent pas d'être touchés directement par une demande précise, pourront-ils se présenter?

Ma deuxième question s'adresse aux témoins. Qu'entendent-ils par «groupes intéressés»? Je ne sais pas qui voudra répondre en premier.

Le président: M. Davidson indiquera si l'Association des consommateurs pourrait être touchée de façon significative et si elle pourra ainsi comparaître au nom des consommateurs.

Monsieur Davidson.

M. Roy M. Davidson (sous-ministre principal, directeur des enquêtes et des recherches, ministère de la Consommation et des Corporations): Monsieur le président, de la façon dont le projet de loi est rédigé, je ne crois pas que l'Association des consommateurs puisse jouer ce rôle.

Le président: Il faudrait qu'elle soit touchée directement pour qu'elle puisse faire quelque chose.

M. Gray (Windsor-Ouest): Je m'arrête à cette réponse un instant. Si c'est l'interprétation que l'on entend donner à l'expression «de façon significative», il s'agit d'une lacune importante dans le bill. Certaines des demandes de fusion de monopole qui seront présentées devant la Commission de la concurrence, en supposant que l'administrateur n'hésite pas à intervenir et qu'il y ait des demandes devant la Commission, pourront avoir des effets considérables sur l'économie et sur la consommation, de façon générale. Il serait extrêmement malheureux que l'expression «de façon significative» oblige les gens à prouver qu'ils sont touchés personnellement, en ce sens qu'ils sont les employés ou les hommes d'affaires impliqués.

Le président: Vous voulez ajouter quelque chose, monsieur Davidson, avant que l'on ne passe aux autres témoins?

[Texte]

Mr. Davidson: Mr. Chairman, I think that the department recognizes advantages that would flow from giving an organization like the Consumers' Association standing, but there are disadvantages also. The argument is made that if many people are given standing, the tendency will be to slow down proceedings. That I think is one of the main reasons for limiting to the advocate the possibility of appearing before regulatory agencies to challenge decisions on the grounds that they had failed to adopt a policy that was least restrictive of competition. The fear is that if too many people have access, the proceedings will get slowed down. The department recognizes that there are great advantages also in providing standings, so it is up to Parliament to decide what it wants.

The Chairman: Mr. Kane, I gather you want to make a comment in respect of this.

• 1055

Mr. Kane: Mr. Chairman, I mentioned this earlier in the sense that we found an inconsistency between the statement and the preamble, where they have the intention of affecting individual Canadians and then would exclude individual Canadians from the proceedings of the Competition Board and restrict them to those who have a substantial interest. I would, Mr. Chairman, respectfully refer Mr. Gray to the appendix we have to our written brief where we go into considerable detail with respect to this issue of standing. We point out very briefly that the case law to this point has been that individuals do not have to show a contractual or proprietary interest in order to appear before regulatory tribunals. Indeed, there is a very liberal attitude given to the issue of standing. Indeed, it is very ironic to my mind that the Department of Consumer and Corporate Affairs is legislating one additional party to regulatory matters—the Director will now be appearing before regulatory tribunals on a more regular basis—and yet they are saying that we should be reducing the number of people who appear before the Competition Board. To my mind that is a further inconsistency.

I would also like to point out something from our personal experience. We were involved in the Bell Canada rate increase hearing where 119 interveners showed up. Counsel for Bell Canada, subsequent to that particular hearing, indicated that, as far as he was concerned, he did not view the proceedings as being extended any more than three days as a result of having 119 individuals and groups appear before the Canadian Transport Commission at that time.

To my mind it is a very small price to pay to involve Canadians in perhaps one of the most important aspects of their economic lives. There are a number of situations where we attach a social cost to what we are undertaking. We could go on with a number of examples, like the jury system and what have you. I would simply urge upon the Committee, with due respect, the fact that we should try to involve Canadians.

We have pointed in the brief as well to a degree of cynicism on the part of individuals and groups right now. To our mind, that cynicism can be best dispelled by involving them in the process. We have an opportunity with this legislation to involve

[Traduction]

M. Davidson: Monsieur le président, le ministère reconnaît qu'il y aura des avantages à donner un statut officiel à un organisme comme l'Association des consommateurs, mais il y aurait des désavantages aussi. L'inconvénient est que s'il y a beaucoup de personnes qui peuvent intervenir, la procédure en sera considérablement ralentie. C'est l'une des principales raisons pour laquelle il n'y aura que l'administrateur qui pourra comparaître devant les organismes de réglementation pour défier les décisions qui seront prises en invoquant qu'il y a des politiques qui restreignent moins la concurrence. On craint que s'il y a trop de gens qui peuvent comparaître, la procédure s'enlisera. D'autre part, le ministère est au courant des avantages qu'il y a à élargir le forum. Je suppose qu'il appartient au Parlement de décider.

Le président: Je pense que vous voulez dire quelque chose à ce sujet, monsieur Kane.

M. Kane: Monsieur le président, comme je l'ai dit plus tôt, il y a un conflit entre cette déclaration et le préambule qui fait état de l'intention du gouvernement d'aider les Canadiens à titre individuel. Par la déclaration, on exclut les individus des délibérations de la Commission de la concurrence et l'on ne convie que ceux qui ont des intérêts particuliers. Nous signalons à votre intention, monsieur le président, et à l'intention de M. Gray, l'annexe à notre mémoire où nous discutons en détail de cette question du statut. Nous signalons brièvement que les précédents font que les individus n'ont pas à prouver leur intérêt en tant que partie ou propriétaire pour comparaître devant les organismes de réglementation. La question du statut est même interprétée d'une façon assez libérale. Il est même assez étrange que le ministère de la Consommation et des Corporations ajoute, par voie législative, une autre partie devant les organismes de réglementation, le directeur, qui devra comparaître devant eux d'une façon plus ou moins régulière, alors qu'il affirme qu'il faut limiter le nombre des gens qui pourront comparaître devant la Commission de la concurrence. C'est tout à fait illogique.

Nous pouvons parler d'expérience. Nous avons été impliqués dans les audiences sur les augmentations des taux de Bell Canada qui ont vu défiler 119 intervenants. L'avocat de Bell Canada, à la suite de ces audiences, a indiqué que, selon lui, les délibérations n'avaient été prolongées que de trois jours par suite de la comparution de ces 119 individus et groupes devant la Commission canadienne des transports.

À mon avis, c'est un sacrifice minime, si l'on considère qu'il s'agit d'impliquer les Canadiens à l'un des aspects les plus importants de leur vie économique. Il y a beaucoup d'exemples de situations qui entraînent des coûts sociaux. Il suffit de mentionner le système de jury. Je veux simplement dire au Comité, avec tout le respect que je lui dois, qu'il faut essayer d'amener la participation des Canadiens.

Nous faisons état, dans notre mémoire également, du cynisme manifesté actuellement par les individus et les groupes. La meilleure façon de l'enrayer, est de les faire participer au processus. Nous avons l'occasion de le faire pour ce qui est

[Text]

them in the process of competition legislation. By allowing them to appear before the Competition Board, they will be able to play a meaningful role in what transpires. That is the easiest way to dispel cynicism on the part of the public, through actively involving them in the process.

The Chairman: Could I just ask a little supplementary here? I am not questioning the fact that you lay before the committee of some hundred and some witnesses taking up three days. Then there is the argument that this process would dispel cynicism. I do not know how this Committee would deal with 119 briefs in three days without provoking a very excessive cynicism. Everybody would be getting three minutes. It does not strike me as being a very meaningful process if you can zap through that many people in that short space of time.

Mr. Kane: I was not there, Mr. Chairman. The hearing itself took in the order of 40 days. Counsel for Bell Canada was indicating that the hearing took only three more days than it would have originally because of there being 119 interveners in that particular matter. In other words, if there had only been one significant intervener, he was indicating that the hearing may have taken 37 days. The fact that there were 119 led to the hearing's taking some 40 days, in other words, three additional days.

The Chairman: Yes. Well, I am not too sure the point I made is not still valid. Anyway, Mr. Gray, last question.

Mr. Gray (Windsor West): Of course, there are many things that we could discuss but we have these obvious time limitations, and I just want to conclude with respect to this very point. There could be a range of possibilities. There could be some very limited merger situations that affect local markets and so on. Although they may be very important to the people in that market, they could be things that have broad consequences for an entire industry or the whole country. I do not think we can expect Mr. Davidson to state a policy view but simply to say what is intended by the word used.

I want to say that as far as I am concerned I believe there will have to be an amendment to this part of the bill to make certain at the very least that the Board itself has the discretion to decide who can appear before it on a particular application, if not to give the general right of appearance asked for by witnesses. At the present time, as I understand it. I suppose somebody could argue—the Board itself, or perhaps the federal court under the administrative law appeal provision—as to what “substantially” means. But there is an element of uncertainty that I think is limiting in ways that could well be contrary to the consumer interest and the public interest generally.

The Chairman: Mr. Gray, I think Mr. Affleck wants to make a comment about the right of the Board as to discretion to hear persons.

• 1100

Mr. Affleck: Mr. Gray, the section does read that it is in the board's discretion where the board is of the opinion that a

[Translation]

de la concurrence avec cette mesure législative. En leur permettant de comparaître devant la Commission de la concurrence, ils pourront jouer un rôle significatif dans les décisions qui seront prises. C'est la meilleure façon de mettre fin au cynisme qui se manifeste dans le public: les faire participer d'une façon active au système.

Le président: Puis-je poser une question supplémentaire? Vous avez dit au Comité qu'il y avait eu 100 témoins qui avaient comparus en trois jours devant un organisme. Je ne le nie pas. Cependant, vous avez ajouté qu'il fallait mettre fin au cynisme dans le public. Je sais, pour ma part, que si le Comité avait disposé de 119 mémoires en trois jours, il y aurait certainement beaucoup de cynisme. Chaque témoin ne pourrait avoir que trois minutes environ. Il me semble qu'il n'est pas tellement utile d'avoir autant de monde qui compareisse en si peu de temps.

M. Kane: Je n'étais pas là, monsieur le président. Les audiences ont duré quarante jours. L'avocat de Bell Canada a indiqué qu'elles avaient été prolongées seulement de trois jours par rapport à ce qui avait été prévu du fait de ces 119 intervenants. Je suppose que s'il y avait eu un seul intervenant important, les audiences auraient quand même duré 37 jours. Les 119 intervenants en question n'ont prolongé le débat que de trois jours supplémentaires.

Le président: Cela ne prouve pas grand-chose à mon avis. Monsieur Gray, vous pouvez poser une dernière question.

M. Gray (Windsor-Ouest): Il y aurait plusieurs points à aborder, mais le temps manque. Je vais simplement en terminer avec cette question. Il y a bien des possibilités. Dans certains cas, il pourrait s'agir de fusions limitées qui ne toucheront que les marchés locaux. D'autre part, il pourrait s'agir d'actions qui pourront avoir de graves conséquences pour toute l'industrie et pour tout le pays. M. Davidson ne veut pas discuter ici des questions de politique. Il doit se borner à indiquer l'intention du projet de loi.

En ce qui me concerne, je vois la nécessité de modifier cette partie du bill pour qu'au moins, on laisse à la Commission le pouvoir de décider des témoins qu'elle peut entendre dans une situation donnée si tout le monde ne peut pas comparaître comme le demandent les témoins. Pour l'instant, on pourrait peut-être discuter... Je suppose que la Commission elle-même, ou la Cour fédérale, en vertu des dispositions qui prévoient le recours en appel pour les décisions d'ordre administratif, pourraient le faire... on pourrait discuter donc, de la signification de l'expression «de façon significative». Mais il y a trop de points imprécis et trop de limites qui risquent de nuire aux intérêts des consommateurs et du public de façon générale.

Le président: Monsieur Gray, je pense que M. Affleck a quelque chose à dire au sujet du droit de la Commission d'entendre certaines personnes.

M. Affleck: Monsieur Gray, l'article précise que cela est laissé à la discrétion de la Commission si celle-ci estime que les

[Texte]

person is going to be substantially affected. Really, the question comes down to what "substantially", is going to be interpreted to mean.

Mr. Gray (Windsor West): That is not essentially my point. I think we have to have a different word or give some definition of "substantially", otherwise groups like the Consumers' Association of Canada and groups like the Canadian Labour Congress, or even ad hoc groups on a particular issue, might well not have a right to appear even though what is being discussed will have a broad impact far beyond the financial interests of the actual parties.

The Chairman: Thank you very much. Mr. McCain.

Mr. McCain: Mr. Chairman, I think Mr. Kane put proper emphasis on a situation where a regulated industry does not satisfy the consumer requirements when he mentioned the air industry. There is no industry in Canada any more regulated than the air passenger and freight service. The government-owned institution dominates it; the government-owned institution tries to lay down the guidelines by which it will operate and it has found itself in the position where the only cutback it can make, in spite of its heavy losses, has been in the dismissal of employees to try to get down to a size of expense which will turn a break even point in that industry. That gives rise, I think, Mr. Chairman, to the question at what point in time does regulation become self-defeating and is this legislation bordering on that structure?

I want to give a little bit of background to the question I want to ask. In the area which I represent regulation has put a lot of little business people totally out of business, and that is government regulation. It has in fact turned some of the food-processing industry over to those about whom you now complain. It was not based on bacteria count, health qualities or anything else in respect of the food, and it was not Consumer Affairs that did it, so I am on safe ground and I am not going to make any enemies here at the moment.

At what point in time does excessive regulation become self-defeating? Regulation has been self-defeating in certain food items, and as consumers you are interested in these, I am sure. Is this bill apt to be repetitive in this regard, because it is pretty regulatory and very expensive to the producer?

Mr. Kane: Mr. Chairman, in response to that I would suggest that we really are comparing apples and oranges if we compare the regulation of the domestic air carriers in Canada with the bill that is presently before the Committee. This really is not regulation in the same sense that we view regulation today through the Canadian Transport Commission, the CRTC or what have you.

In response to what has happened with the airline industry, we can go into a depth of detail which I think is inappropriate for this particular hearing. The basic fact is that regulation in Canada in that context is based on a rate-of-return analysis which necessarily leads to inefficiencies in the sense that Mr. Kerton was speaking about earlier, and I really do not think it would merit repetition at this point. The basis point in

[Traduction]

intérêts de la personne seront sensiblement affectés. En fait, tout se ramène à l'interprétation que l'on donnera du mot «sensiblement».

M. Gray (Windsor-Ouest): Ce n'est pas exactement ce que je voulais dire. Ou bien il faut remplacer ce mot ou bien il faut le définir; sinon, des groupes comme l'Association des consommateurs ou le Congrès du travail du Canada ou même des groupes qui se constitueront spécialement autour d'un problème donné, n'auront peut-être pas le droit de comparaître même si ce dont il est question aura des répercussions qui déborderont largement les intérêts financiers des intéressés.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur McCain.

M. McCain: C'est M. Kane, je crois, qui a cité le cas des transports aériens en montrant avec juste raison que c'est là un secteur réglementé qui ne répond pas aux besoins du consommateur. Aucun secteur canadien n'est assujéti à une réglementation aussi importante que le transport aérien des passagers et des marchandises. Il est dominé par un organisme d'État qui établit les directives régissant ses activités. Malgré un considérable déficit, ce n'est qu'en ayant recours à des licenciements qu'il a pu opérer des coupes budgétaires, ce qui lui permettra de rester à flot. Ce qui nous amène à nous demander à partir de quel moment la réglementation a un effet contraire à ce que l'on attendait, et n'est-ce pas le cas de cette loi?

Je voudrais donner quelques explications avant de poser ma question. Dans le secteur que je représente, la réglementation de l'État a forcé beaucoup de petites entreprises à mettre la clé sous la porte. La transformation des produits alimentaires est donc partiellement passée sous la coupe de ceux dont vous vous plaignez maintenant. Ce n'est pas pour des raisons sanitaires et le ministère de la Consommation n'en est pas non plus responsable; je n'ai donc pas à craindre de me faire des ennemis.

A partir de quel moment une réglementation excessive a-t-elle un effet contraire à ce que l'on attendait? La réglementation a échoué dans le cas de certains produits alimentaires, et cela vous intéresse sûrement en tant que consommateurs. Ce projet de loi qui est assez prescriptif et très onéreux pour le producteur, ne va-t-il pas marcher sur les mêmes traces?

M. Kane: En comparant la réglementation qui s'applique aux lignes aériennes intérieures du Canada et le projet de loi que vous étudiez, ce sont des pommes et des oranges que l'on compare. Il ne s'agit pas ici d'une réglementation au sens où elle s'exerce par l'intermédiaire de la Commission canadienne des transports, du CRTC ou de n'importe quel autre organisme.

On pourrait examiner en détail le cas des transports aériens, mais ce n'est pas le but de cette séance. L'essentiel est que, dans ce contexte, la réglementation se fonde sur une analyse de la rentabilité qui aboutit nécessairement à des gaspillages, au sens où l'entendait tout à l'heure M. Kerton, et je ne pense pas qu'il faille renouveler l'expérience. Quoi qu'il en soit, du point de vue de la réglementation, les deux ne sont pas comparables.

[Text]

response, though, is that the two are not comparable in the sense of regulation.

Miss Sulzenko: I would just like to add that in the absence of effective competition legislation, of course, we do have regulation, but it is regulation by industry, and by industry which is in no way accountable to the public. Certainly we have seen in the recent eastern sugar case and in the K. C. Irving merger case that the results of the ineffectiveness of the existing competition policy tools were to maintain control and power in the hands of a few people who are, as I said, not at all accountable to the public.

Mr. McCain: Of course, there are two schools of thought on the Irving one. One is that the case was not well prepared and presented; the other one is that the law is wrong. Now you have a choice of those two, and I think there is a great deal of evidence to indicate that the case could have been better prepared, better presented for a court to make a decision.

I am somewhat concerned, being from New Brunswick, that you have zeroed in on two New Brunswick people who have done a great deal for the economy. They have been subject to criticism unquestionably, but in your reference to McCain Food Industries—in which I have absolutely no economic interest whatsoever except as a constituent, and there is no question about that . . .

I would like to point one thing out. Here is an instance where a family in a rural village have established an industry that has effectively competed with the nationals and the multinationals in the various lines of foods that they are marketing. Yet they have been subject to criticism by your group and other groups in spite of the fact, and I repeat, that they have been more than competitive with nationals and multinationals in the lines that they market on a national basis. It seems very difficult for me to understand why they would be brought in in a rather derogatory sense in your brief in view of their effectiveness in the competitive structure in the Canadian food industry. They have helped you as consumers.

• 1105

Miss Sulzenko: What we have done in our brief is merely report what the views of a consumer in New Brunswick are on the effect of McCains and the power of McCains on the individual's own right in the marketplace and in terms of access to political institutions. That is all we have done, and represented how consumers are reacting to that situation.

Mr. McCain: I can assure you that the Government of New Brunswick under any party will respond to an employee of that company if there is trouble. They will respond to the company as an employer. I think, Mr. Chairman, it would be fair to say that if a private member on the back benches of the Consumers' Association called the Minister of Consumer Affairs he could not get through and if the President called he would get through. But I think this is a very unfair statement, and I hate to see a company that employs 2,500 people, mostly in my constituency, being used as an example in a derogatory sense. That is not good for my constituency, not good at all, because

[Translation]

Mlle Sulzenko: J'ajouterai qu'il n'existe pas de loi efficace sur la concurrence mais que nous avons, bien entendu, une réglementation; seulement, cette réglementation émane de l'industrie, laquelle n'est en aucun cas responsable devant le public. Dans l'affaire du sucre et celle de la fusion de K. C. Irving, on a récemment vu que l'inefficacité de la politique actuelle de la concurrence a pour effet de maintenir le contrôle et le pouvoir entre les mains de quelques-uns qui, je le répète, ne sont en aucun cas responsables devant le public.

M. McCain: Naturellement, il existe deux écoles de pensée en ce qui concerne le cas Irving. Certains affirment que ce cas n'a pas été bien préparé et présenté; d'autres disent que la loi est mauvaise. On peut choisir entre les deux, mais je pense, il y a beaucoup de preuves, que l'affaire aurait pu être mieux préparée avant que le tribunal ne se prononce.

Comme je vient du Nouveau-Brunswick, le fait que vous ayez cité le cas de deux personnes qui ont fait beaucoup pour l'économie de cette province, me préoccupe un peu. Ils ont été en butte aux attaques, c'est incontestable, mais lorsque vous avez parlé de McCain Food Industrie—et je n'ai absolument aucun intérêt d'ordre économique dans cette entreprise, si ce n'est que j'en suis responsable en tant que député . . .

Je voudrais faire remarquer quelque chose. Voici le cas d'une famille qui habite dans un village. Cette famille a créé une industrie qui a concurrencé efficacement les entreprises nationales et multinationales sur le marché des différents produits alimentaires qu'elle distribue. Et, pourtant, cette famille a été en butte aux attaques de votre groupe et de bien d'autres bien que, je le répète, elle ait réussi à concurrencer les entreprises nationales et multinationales qui distribuent le même produit. Étant donné leur compétitivité dans le secteur alimentaire canadien, j'ai du mal à comprendre pourquoi vous en parlez de manière aussi péjorative dans votre mémoire. Ils vous ont aidé en tant que consommateurs.

Mlle Sulzenko: Dans notre rapport, nous nous sommes contentés de rapporter le point de vue d'un consommateur du Nouveau-Brunswick sur la manière dont les pouvoirs de l'entreprise McCain a eu des répercussions sur les droits de cette personne et aussi un rapport à l'accès aux institutions politiques. Nous ne sommes pas allés plus loin, et nous avons présenté la réaction des consommateurs face à cette situation.

M. McCain: Je vous garantis que le gouvernement du Nouveau-Brunswick, quel que soit son appartenance politique, répondra à un employé de cette compagnie s'il y a des ennuis. Il répondra à l'entreprise en tant qu'employeur. Il faut dire honnêtement qu'un membre obscur de l'Association des consommateurs ne parviendrait pas à obtenir le ministre de la Consommation au bout du fil; il en irait tout autrement si c'était le président qui appelait. Ce que vous avez dit est très injuste et je n'aime pas beaucoup qu'on parle de manière péjorative d'une société qui emploie 2,500 personnes résidant pour la plupart dans ma circonscription. Ce n'est pas bien du

[Texte]

it employs people and consumes goods. That is what the story is all about, is it not? And it puts them on the market competitive with anybody in the world.

The Chairman: Mr. Kerton.

Mr. Kerton: I think the useful point of the discussion for this Committee would be to distinguish between the real entrepreneurial contribution of that company in creating things that did not exist before, and then, perhaps, some other practices that may in some circumstances not be quite so beneficial for the public interest in, say, a monopolistic context.

So that you are quite right in emphasizing the positive. One would hope that the impact of the new legislation would be to allow every positive contribution of that sort to take place in the Canadian economy and, in fact, to encourage it. I am sure the people in B.C. would be glad to see some entries, them or anyone else.

Mr. McCain: They are criticized most severely in B.C. That is where they get some of their criticism, although they have penetrated the B.C. market.

However, I would like to get down to another situation. Mr. Chairman, in view of the report—I do not want you to interpret this as my being for or against it. But it does have to be weighed and valued before it becomes law, and one has to take a position on the basis of evidence at hand presented by yourselves. And, I might say, we do a little reading, too. In view of the fact that certain producers in areas where class legislation is now effective have found that it has added 15 per cent to their cost of production, do you really think class legislation is going to bring net economic benefits to consumers? The producers of certain items particularly subject to class action have had to build in additional 15 per cent costs to stay in business and protect themselves or make themselves capable of payment of the results of class action.

Mrs. Lotzkar: May I ask a question?

The Chairman: No, you cannot ask a question but you can direct your comments in such a manner that he will know what you have in mind.

Mrs. Lotzkar: Mr. Chairman, I am surprised by this question because I am not aware of certain producers in Canada that have had to build this 15 per cent in.

Mr. McCain: This is not in Canada. It is in other . . .

Mrs. Lotzkar: I am not aware of very many class actions that take place in Canada. In fact, in our brief we cite, I think, approximately two, perhaps three at the most. I would find it very difficult to count up to 10 on my fingers the number of class-action cases that I am personally aware of.

Mr. McCain: To date. But this bill will sort of open the door, I think, for more class action on a national basis, and this is what I understood you were promoting.

• 1110

Mrs. Lotzkar: I would like to mention further that there are quite a few restrictions about the class action situation which

[Traduction]

tout pour ma circonscription, car elle emploie des gens et consomme des biens. Tout ne se ramène-t-il pas à cela? Et les biens qu'elle distribue sont compétitifs sur le marché mondial.

Le président: M. Kerton.

M. Kerton: Il serait utile que le Comité distingue entre la part réelle d'une entreprise qui crée des choses qui n'existaient pas auparavant et certaines méthodes qui, dans le contexte d'un monopole, peuvent ne pas servir autant l'intérêt public.

Vous avez parfaitement raison d'insister sur ce qui est positif. Il serait à espérer que la nouvelle loi permettra et encouragera tout apport positif de s'étendre dans le contexte de l'économie canadienne. Je suis sûr que les habitants de Colombie-Britannique accueilleraient avec plaisir de nouveaux arrivants.

M. McCain: C'est en Colombie-Britannique qu'on les critique le plus durement, bien qu'ils se soient imposés sur ce marché.

Quoiqu'il en soit, je voudrais aborder un autre cas. Je ne voudrais pas que vous interprétiez ce que je vais dire comme un acquiescement ou une réprobation de ma part, mais il faut bien soulever tous les éléments de ce projet de loi avant de l'adopter, et notre décision s'appuie sur les témoignages que vous nous présentez. J'ajouterais, si vous me le permettez, que nous faisons aussi un peu de lecture. Étant donné que, dans certains secteurs où l'on peut désormais avoir recours aux actions collectives, certains producteurs se sont aperçus que cela avait augmenté de 15 p. 100 leurs coûts de production, pensez-vous vraiment que les actions collectives vont être rentables pour le consommateur? Dans certains secteurs assujettis aux actions collectives, les producteurs ont dû augmenter leurs coûts de 15 p. 100 pour se maintenir en place, se protéger ou effectuer les remboursements qui résultent de ces actions collectives.

Mme Lotzkar: Puis-je poser une question?

Le président: Non, c'est impossible mais vous pouvez exprimer de telle sorte que nous sachions ce que vous avez à l'esprit.

Mme Lotzkar: Cette question me surprend car, au Canada, je ne connais pas de producteurs qui dussent augmenter leurs frais de 15 p. 100

M. McCain: Ce n'est pas au Canada. C'est dans d'autres . . .

Mme Lotzkar: Je ne crois pas que les actions collectives soient très fréquentes au Canada. En fait, nous en citons deux dans notre mémoire, et peut-être trois tout au plus. J'aurais du mal à compter sur les doigts de la main les cas que je connais personnellement.

M. McCain: Jusqu'à maintenant. Mais ce projet de loi leur rouvrira les portes en grand, et c'est ce que vous demandiez.

Mme Lotzkar: En outre, les actions collectives sont soumises, au Canada, à un certain nombre de restrictions qui sont

[Text]

in Canada is very, very different from the class action situation in the United States, and we see that there would be probably very few class actions of the kinds you are talking about. So I really do not understand the problem. I just feel the situation is so very different and I think . . .

Mr. Kane: Mr. Chairman, if I may add a brief comment.

The Chairman: Mr. Kane.

Mr. Kane: I think one of the difficulties at this time is that we view class actions as being actions *per se*. Class action is a misnomer. It is simply a procedural mechanism which allows for an action, which has to have a substantive right in the first place, and that substantive right arises from the earlier provisions in the legislation. And, if a company is going to set aside 15 per cent in order to cover the situation for class actions, when you go down the list of the offences which would give rise to the class action in the first place, like misleading advertising and so on, then I think we should all have a careful look at that type of corporation. I certainly would not justify their setting aside 15 per cent of their revenues, or whatever their criteria would be.

Class action, just to reiterate it, is not an action in itself; it is simply a procedural mechanism. We are instituting that mechanism to make it more available in the present legal situation.

Mr. McCain: May I point out that evidence at hand would indicate that it can be self-defeating to consumers by virtue of defences which may have to be set up by producers against it. There is no question that this has been proven in production of certain items, particularly in the United States.

The Chairman: Thank you, Mr. McCain.

With permission of the Committee, and I know we are getting a little late, I would like to ask a couple of questions myself. And just one comment in respect of the class actions. In light of the fact that a class action can only take place in view of violation of the order of the Board or a criminal action, it would seem to me that anybody who would set aside 15 per cent either intends to be a criminal or intends to violate an order of the Board. And I would not find that the kind of comment I would like to make on the business community.

But, in any event, the question was raised by Mr. Gray, and I think a very important one, about your desire to have interested persons appear before the Board. Although I must admit I do not find a violation in principle or even philosophy, from the preamble to that specific—I think that is stretching a point a little bit. It seems to me that there is an area there of some concern, and yet, if one were to allow all interested persons, which you are really suggesting, you are opening an enormous box, which, perhaps, you do not really have in mind yourselves. You might well realize that that could cause some great difficulties.

I wonder whether words could not be added to those having a substantial interest—and this not specific, as I have not had time to work it out—but, something since, “or those who in the judgment of the Board have a substantial view that ought to be heard”.

[Translation]

très différentes de celles qui existent aux États-Unis, et nous pensons que les actions collectives du type de celles dont vous parlez seraient probablement peu fréquentes. Je ne vois donc pas où est le problème. Selon moi, la situation est tellement différente . . .

M. Kane: Monsieur le président, permettez-moi d'ajouter une brève remarque.

Le président: Monsieur Kane.

M. Kane: L'une des difficultés tient au fait que nous considérons les actions collectives comme des actions en justice. L'appellation est trompeuse. Il s'agit simplement d'une procédure qui permet une action en justice mais qui, tout d'abord, doit être dûment fondée et cela est prévu dans les premiers articles de la loi. Lorsqu'on examine la liste des infractions, comme la publicité mensongère, susceptibles d'entraîner une action collective, je crois qu'il faut s'interroger sérieusement sur les activités d'une société qui consacre par anticipation 15 p. 100 de son budget aux actions collectives. Quinze pour cent du chiffre d'affaires, par exemple, me semble injustifiable.

Je répète qu'une action collective n'est pas en soi une action en justice; il s'agit simplement d'une procédure que nous voulons plus accessible, étant donné la situation juridique actuelle.

M. McCain: L'expérience indiquerait que cela va jouer contre les consommateurs puisque les producteurs chercheront à se protéger. Cela s'est avéré dans le secteur de certains produits et, en particuliers, aux États-Unis.

Le président: Merci, monsieur McCain.

Nous sommes un peu en retard mais, avec l'autorisation du Comité, je voudrais poser quelques questions. Et, tout d'abord, une remarque concernant les actions collectives. Étant donné qu'une action collective ne peut être entamée que s'il y a eu violation d'une ordonnance de la Commission ou délit criminel, quiconque réserverait 15 p. 100 aurait des intentions criminelles ou voudrait délibérément violer une ordonnance de la Commission. Or, ce ne sont pas des intentions que je voudrais prêter au monde des affaires.

Quoi qu'il en soit, M. Gray a posé une question très importante sur le souhait que vous avez exprimé de voir les personnes intéressées comparaître devant la Commission. Bien que cela n'aille pas à l'encontre des principes énoncés dans le préambule, il me semble qu'en permettant à tous les intéressés de comparaître, on provoquerait d'énormes difficultés, et ce n'est pas ce que vous voulez.

Ne pourrait-on pas ajouter ceci: «Ceux qui ont un intérêt substantiel» et cela n'est pas assez précis mais je n'ai pas eu le temps d'y réfléchir; voici ce qu'on pourrait dire: «Ou ceux dont la Commission estime que le point de vue devrait être entendu».

[Texte]

In other words, to allow the Board, without getting into the hangup as to what "substantial" means, for instance, to say, the Consumers' Association of Canada have a substantial view on this question that ought to be heard, even though they do not have a direct interest. Now it may apply to another group; it may not be limited to yourselves. But, at the same time, it would avoid the very broad classification of "interested persons", which I think is really asking a bit much. Would that kind of an amendment be something that might be suitable to the Association?

Mr. Kane: Mr. Chairman, I appreciate the proposal which you are making, but I would also refer you to the relevant portions of legislation which we have attached with our appendix, and, just to use one example, the Broadcasting Act, which speaks in terms of "interested persons". Right now there are a number of matters which are undertaken by the Canadian Radio-Television and Telecommunications Commission in which interested persons have the ability to appear on the basis of this Section 16(2) of the Broadcasting Act, and it simply has not opened the floodgates to an overwhelming number of people coming in. I think that you will find the citizenry to be extremely responsible; they will not under take to appear before a tribunal of that sort unless they do have a significant interest.

Now there is one further safeguard: they have to file an intervention statement and have that accepted by the tribunal before they are allowed to appear. And, when they do file an intervention statement, they have to document the interest they have in the particular matter before the board. And, while an association like the Consumers' Association of Canada may be an interested person, in the broad generic sense, we still have to establish that interest to a specific matter which is before any regulatory tribunal, whether it is the CRTC or the Competition Board.

• 1115

As a result I would, with respect, stay with the recommendation we have made, that is, that the bill be amended to read "interested person" I think that there still is an ability on the part of the Competition Board to restrict the people who will come before it, and, to leave in the legislation the word "substantial" necessarily constrains their view of who would be an interested person and makes a determination that much more difficult on their part.

The Chairman: Thank you, Mr. Kane. We will not pursue that further. Your remarks are on the record and we look at those documents. We will have to make a value judgment in respect to it as a Committee.

Mr. McCain: A point of order.

The Chairman: Yes.

Mr. McCain: I do not believe it is for you, sir, with all due respect, to say that it is a criminal offence if people find it necessary to build in a protective base of cost. If it were criminal, I think that is for the courts to decide, for government to decide. It is a statement of fact that it has happened. It has not been proceeded against by the government in the

[Traduction]

Autrement dit, sans se heurter aux problèmes de la définition du mot «substantiel», la Commission pourrait décider que le point de vue de l'Association des consommateurs devrait être entendu bien que l'Association ne soit pas directement affectée. Cela peut s'appliquer à un autre groupe et ne pas être limité à vous-mêmes. On éviterait en même temps cette catégorie très floue des «personnes intéressées», ce qui, selon moi, va un peu trop loin. Accepteriez-vous un amendement de ce genre?

M. Kane: J'apprécie cette proposition, mais je voudrais que vous vous reportiez aux lois qui s'y rattachent et que nous citons en appendice; pour vous donner un exemple, la Loi de la radiodiffusion parle de «personne intéressées». La Commission canadienne de la radiotélévision et des télécommunications examine actuellement un certain nombre de problèmes et l'article 16(2) de la Loi sur la radiodiffusion autorise les personnes intéressées à comparaître. Cela n'a pourtant pas donné lieu à un afflux massif. Les gens ont un sens très développé de leurs responsabilités et, à moins d'être touchés directement, ils ne cherchent pas à comparaître devant un tribunal de ce genre.

Il existe une autre précaution: il faut demander l'autorisation d'intervenir, autorisation que le tribunal doit accorder. Lorsqu'on présente la demande, il faut prouver qu'on est véritablement concerné. Une association telle que l'Association des consommateurs peut être considérée comme «personne intéressée» au sens large du terme, mais elle devra quand même prouver qu'elle est directement concernée par tel problème qu'un organisme de réglementation, quel qu'il soit, le CRTC ou la Commission de la concurrence, est en train d'étudier.

Sans vouloir vous offenser, je m'en tiendrai donc à notre recommandation, à savoir que le projet de loi soit modifié en précisant: «personnes intéressées». La Commission de la concurrence pourra toujours sélectionner les gens qu'elle autorisera à comparaître; en laissant le mot «sensiblement», il sera beaucoup plus difficile à la Commission de déterminer quelles sont les personnes véritablement concernées.

Le président: Merci, monsieur Kane. Nous n'irons pas plus loin. Vos remarques ont été enregistrées et nous examinerons ces documents. Le Comité devra ensuite exercer son jugement.

M. McCain: J'invoque le Règlement.

Le président: Oui.

M. McCain: Sans vouloir vous offenser, je ne crois pas qu'il vous appartienne de dire que si quelqu'un juge nécessaire de réserver une partie de son budget en prévision de certains coûts, que ce soit un délit criminel. C'est aux tribunaux et au gouvernement d'en décider. On peut seulement dire que cela s'est produit. Le gouvernement des États-Unis n'a pas con-

[Text]

United States and they have not determined that it was criminal. They have considered that it was a cost that was absolutely essential in order for the firm to stay in business, in view of the expense of class action and the regulation so caused. So I do not think you should say of my remark that it is criminal.

The Chairman: I did not say your remark was criminal. I just pointed out . . .

Mr. McCain: No, but you are saying that that is criminal. I submit to you that that is sort of nailing me to the wall in a way. I think it is something that both consumers and this Committee should give consideration to, as a by-product of this bill, and I brought that up in all sincerity and in the best interests of Canadians as a whole.

The Chairman: Oh, I have no question about your motives. I do not question anybody's motives, nor am I trying to prejudice what . . .

Mr. McCain: It is one of the ultimate consequences which may arise in the Canadian structure, if this goes through. I want to weigh this. I do not want to punish the consumers, the producers, or the citizens of Canada in either way by this legislation.

The Chairman: That point has been made. I have simply drawn to the attention of the Committee what the facts are in relationship to the substance of this bill that we are considering.

In any event, I see that it is now 11.15 a.m. I had some other questions, but I think we should proceed to our other witnesses.

I want to thank very much the representatives of the Consumers' Association of Canada for appearing before us. I think your brief is excellent and your responses have been very helpful to the Committee, and I assure you that we will give very careful consideration to all the recommendations you have made.

Thank you very, very much.

Mrs. Lotzkar: Thank you very much.

• 1120

The Chairman: On behalf of all members of the Committee I wish to welcome the representatives from the Employers' Council of British Columbia. I have seated to my immediate right Mr. Macdonald, President of Chevro-Canada Limited. To his right, I have the Honourable William M. Hamilton, President and Chief Executive Officer of the Employers' Council of British Columbia; then Mr. Ansley, President, Commonwealth Construction Limited; Mr. Robert Gray, Director of Personnel and Administrative Services of Cominco Limited; Mr. Glen Hall, Director, Industrial Relations, MacMillan Bloedel Limited; Mr. Duthie, President, Places Development Limited; Mr. Clifford, Vice-President, Industrial Relations, Employers' Council of British Columbia, and Mr. Peter MacAllister, Manager, Labour Relations, British Columbia Hydro and Power Authority. Welcome, gentlemen.

[Translation]

damné cela et n'a pas jugé que c'était criminel. Les gens ont jugé que, pour rester en affaires, il fallait absolument prévoir les frais auxquels donne lieu une action collective et l'application de la réglementation. Vous ne devriez donc pas dire de ma remarque, que c'est criminel.

Le président: Je n'ai pas dit que votre remarque était criminelle. J'ai simplement fait remarquer . . .

M. McCain: Non, mais vous dites que c'est criminel. En quelque sorte, vous me clouez au pilori. Le Comité et les consommateurs devraient considérer cela comme un sous-produit de ce projet de loi, et je le dis en toute sincérité et dans l'intérêt de tous les Canadiens.

Le président: Je ne conteste pas vos intentions. Je ne conteste les intentions de personne, pas plus que je ne préjuge de . . .

M. McCain: Si cela est adopté, c'est une des conséquences auxquelles on devra peut-être faire face. Je voudrais qu'on y réfléchisse. Je ne voudrais pas que cette loi soit une sanction pour les consommateurs, les producteurs ou les Canadiens.

Le président: Nous avons compris. J'ai simplement signalé les rapports qui existent entre les faits et ce projet de loi que nous étudions.

En tout cas, je constate qu'il est 11 h 15. J'avais d'autres questions, mais je crois que nous allons céder la parole aux autres témoins.

Je tiens à remercier les représentants de l'Association des consommateurs du Canada. Votre mémoire est excellent et vos réponses nous ont été très utiles; je vous assure que nous allons examiner très attentivement toutes vos recommandations.

Merci beaucoup.

Mme Lotzkar: Merci beaucoup.

Le président: Au nom de tous les membres du Comité, je veux souhaiter la bienvenue aux représentants de l'Employers' Council of British Columbia. En commençant à ma droite, M. Macdonald, président de Chevro-Canada Limited; l'honorable William M. Hamilton, président et directeur général de l'Employers' Council of British Columbia; M. Ausley, président de Commonwealth Construction Limited; M. Robert Gray, directeur des services du personnel et de l'administration de Cominco Limited; M. Glen Hall, directeur des relations industrielles pour MacMillan Bloedel Limited; M. Duthie, président de Places Development Limited; M. Clifford, vice-président aux relations industrielles pour l'Employers' Council of British Columbia; enfin, M. Peter MacAllister, directeur des relations de travail à la British Columbia Hydro and Power Authority. Bienvenue, messieurs. Nous attendons avec impatience vos vues sur le bill C-42.

[Texte]

We look forward to your representations in respect to the subject matter of Bill C-42.

I would like now to ask Mr. Macdonald to make a brief opening statement outlining the significant points of concern in respect of the subject matter. Mr. Macdonald.

Mr. C. B. Macdonald (President, Chevro-Canada Limited): Mr. Chairman, I would like to pass that ball on to Bill Hamilton but if you will allow me, I would like to take a minute to re-acquaint you folks with the Employers' Council and also to express our appreciation for this opportunity to meet with you.

The Employers' Council was formed in 1966 and it is an inter-industry association consisting of the larger British Columbia headquartered corporations and industry associations. These include accredited bargaining associations which are a reflection of the use of industry-wide bargaining in British Columbia. Our 70 corporate and 27 associate members not only represent the employers of over half of British Columbia's working population but I think it reasonable to say that they represent the capital-intensive segment of private enterprise in British Columbia.

I am going to ask Bill Hamilton if he will take it from here.

The Chairman: Mr. Hamilton, would you give us a brief overview?

Hon. William M. Hamilton (President and Chief Executive Officer, Employers' Council of British Columbia): Mr. Chairman, it is always interesting to come back into this kind of an environment again and on another side of the table from that I once occupied. Today I am here to answer any questions you may have regarding our suggested amendments to Section 4 of the Combines Investigation Act.

The act, itself, is concerned directly or indirectly with just about every aspect of Canadian business and Canadian economy and there is great concern by business with many aspects of it with which I am not going to deal this morning.

I would not want our concentration on one section to be interpreted as meaning that the Employers' Council or any other body has concern only with that one section. The fact that several of us from Vancouver, 2,300 miles away across Canada, are here for this meeting indicates the importance that we place on Section 4 and on the subject.

The act is clearly not intended to be a piece of labour legislation and Section 4 is very clear on the matter so far as unions are concerned. To quote:

Nothing in this Act shall be construed to apply to combinations of workmen or employees for their own reasonable protection as such workmen or employees.

• 1125

There are no further qualifications or restrictions that would allow the act to affect organized labour in its collective bargaining activities. This is as we believe it should be, because other legislation specifically drawn to apply to labour-manage-

[Traduction]

Je demanderais à M. Macdonald de faire une brève déclaration d'ouverture pour souligner les points saillants de la présentation de son groupe. Monsieur Macdonald.

M. C. B. Macdonald (président de Chevro-Canada Limited): Monsieur le président, si vous le permettez, je vais plutôt laisser ce rôle à M. Bille Hamilton, mais auparavant, je voudrais vous entretenir pendant quelques instants de l'Employers' Council et vous remercier de nous donner l'occasion de vous rencontrer.

L'Employers' Council a été créé en 1966. Il s'agit d'une association regroupant plusieurs industries parmi les plus importantes qui ont leur siège social en Colombie-Britannique. Sont inclus les groupes de négociations accrédités qui négocient pour un grand nombre d'industries en Colombie-Britannique. Nos 70 sociétés et 27 membres associés ne représentent pas seulement les employeurs de plus de la moitié de la population active de la Colombie-Britannique mais aussi, selon toute vraisemblance, le secteur de l'entreprise privée de la Colombie-Britannique le plus important pour ce qui est du capital.

A ce stade-ci, je vais demander à M. Bill Hamilton de poursuivre.

Le président: Monsieur Hamilton, vous voulez nous présenter un résumé?

L'hon. William M. Hamilton (président et directeur général, Employers' Council of British Columbia): Monsieur le président, je trouve très stimulant de revenir dans ce milieu et de me trouver du côté opposé de la table où j'ai déjà siégé moi-même. Je suis ici aujourd'hui pour répondre à toutes vos questions concernant les amendements que nous proposons à l'article 4 de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

La loi elle-même touche directement ou indirectement à peu près tous les aspects du commerce et de l'économie au Canada. Elle donne lieu à de nombreuses préoccupations chez les hommes d'affaires, mais je ne vais pas les aborder ce matin.

Cependant, je ne voudrais pas qu'on dise que l'Employers' Council a seulement une préoccupation en ce qui concerne le bill parce qu'il a choisi de faire porter ses efforts sur un article en particulier. Le fait que nous soyons ici, nous qui sommes de Vancouver, à 2,300 milles de distance, montre bien l'importance que nous attachons à cet article 4 du bill.

La loi, de toute évidence, ne se veut pas une loi ouvrière, et l'article 4 est très clair en ce qui concerne les syndicats. Je cite:

Rien dans la présente loi ne doit être interprété comme s'appliquant aux coalitions d'ouvriers ou employés pour leur propre protection raisonnable à titre d'ouvriers ou employés.

Et il n'y a pas d'autres stipulations qui font que la loi puisse s'appliquer aux travailleurs syndiqués dans les négociations collectives. Nous croyons qu'il doit en être ainsi parce qu'il y a d'autres lois qui ont été conçues pour s'appliquer spécifique-

[Text]

ment relations and collective-bargaining procedures deals with the field in very great detail, and controls it very extensively, both federally and provincially. However, while it was easy for the legislators who framed the act, totally to exempt labour from the act, it was harder for them to do so in respect of management, because the act is, in essence, designed to control and limit or prohibit various corporate practices. The legislators clearly intended that the collective-bargaining activities of management should be exempted on the same basis as those of organized labour, but they also did not want this exemption to provide a loophole for evasion of the act by unscrupulous persons. Again, we concur in that attitude.

However, in exempting the collective-bargaining activities of management from the act, and then plugging the loophole that such exemptions might provide—and that is the purpose of Section 4—those who framed the act could not be expected to anticipate developments that lay in the future. The result is that the act now creates great uncertainty among management regarding implications of the present wording as applied to practices that are relatively newly developed in collective bargaining. Unnecessary restrictions are counter-productive when the government itself is urging the leaders of business and labour groups to develop techniques of group responsibility, to support restraint in economic matters where this will be in the national interest. Much of the discussion that is going on now regarding tripartism, multipartism, consultative organizations, things of this kind, is all directed to saying to the general community out there and to business, get together and manage your affairs and try to get this off the shoulders of government.

I have said that the act does not permit management the same freedoms as labour. Let me illustrate, dealing first with proposed Section 4(1), which is designed to be permissive regarding collective bargaining activities. First you remember the total exemption regarding organized labour. The exemption for corporations and management is more limited. It applies to employers, corporations, or associations in:

... a trade, industry or profession ... and "a" should be underlined.

Even with the amendments, it is restricted to:

... salary, wages or other remuneration and terms or conditions of employment or engagement.

While the bill in this proposed section thus accepts the concept of a group of employers in a particular industry joining together for their common interest in such matters, it clearly does not envision interindustry support, that is support by industry in one kind of activity for industry in another kind of activity, and in the last several years this has developed rather widely. One of the best examples is in connection with the construction industry, which serves a variety of other industries by putting in place construction for it—for example, pulp mills. The cost of a major pulp mill and forest products complex could well be \$400 million to \$500 million at present-

[Translation]

ment aux relations industrielles et aux négociations collectives et qui contrôlent ces activités très strictement tant à l'échelon fédéral que provincial. Cependant, autant il a été facile aux législateurs d'inclure totalement les ouvriers dans l'application de la loi, autant il leur a été difficile de prévoir la même chose pour les employeurs puisque la loi est conçue essentiellement pour contrôler, limiter ou interdire diverses pratiques des sociétés. Les législateurs, de toute évidence, ont voulu exempter la négociation collective, au niveau de l'employeur, au même titre que la négociation collective, au niveau de l'employé, mais ils n'ont pas voulu que cette exemption devienne une échappatoire qui puisse être utilisée par des personnes peu scrupuleuses. Et nous sommes bien d'accord avec cette attitude également.

Cependant, lorsqu'ils ont exempté la négociation collective au niveau de l'employé, et qu'ils ont bloqué l'échappatoire que cette exemption pouvait représenter, c'est le but de l'article 4, les rédacteurs de la loi ne pouvaient prévoir certains événements qui allaient se produire plus tard. Ce qui fait que la loi donne maintenant lieu à beaucoup d'incertitude chez les employeurs pour ce qui est de la possibilité que certaines de ces dispositions s'appliquent à des pratiques assez nouvelles dans la négociation collective. Les restrictions inutiles sont contre-indiquées à une époque où le gouvernement lui-même demande aux dirigeants d'entreprises et de syndicats d'élaborer des moyens d'exercer leurs responsabilités, en tant que groupe, afin d'appuyer la politique de restriction en matière économique quand il y va de l'intérêt national. Tout ce dont on parle actuellement, les consultations tripartites, entre toutes les parties, toutes les organisations, est une indication à la population, de façon générale, et au monde des affaires qu'ils doivent travailler ensemble pour régler leurs problèmes et alléger le fardeau du gouvernement.

J'ai dit que la loi n'accordait pas la même liberté à l'employeur qu'à l'employé. Je vous donne un exemple en faisant appel à l'article proposé 4(1) qui est assez ouvert pour ce qui est de la négociation collective. Il y a d'abord cette exclusion totale visant les syndicats. L'exemption visant les sociétés et les employeurs, elle est plus limitée. Elle s'applique aux employeurs, sociétés ou associations:

... appartenant à un secteur commercial, industriel ou professionnel ...

Notez la préposition «à». Même avec les amendements, il y a une limite. Il est question:

... des traitements, salaires, autres rémunérations et conditions d'emploi ou d'engagement ...

Même si le bill, à cet article proposé, accepte le principe selon lequel les employeurs d'une industrie en particulier peuvent se grouper pour défendre leurs intérêts, ils n'envisagent pas l'appui d'autres industries, c'est-à-dire des industries hors du champ d'activité de ce groupe d'employeurs. Or, au cours des dernières années, c'est un fait qui est survenu très souvent. Un des meilleurs exemples est l'industrie de la construction qui est appelée à desservir beaucoup d'autres secteurs, comme celui des pâtes. Le coût d'une usine de pâte ou d'un complexe important de production forestière peut atteindre \$400 ou \$500 millions, de nos jours, et les salaires, dans la construction,

[Texte]

day prices, and construction wage costs are a major constituent of that amount. So, obviously, the forest industry is greatly concerned with such construction wage costs.

Another well-known example is in Alberta, where construction wage costs directly affect the petrochemical industry in the billions of dollars in construction it is putting in place. You could cite many similar examples, not only in the construction industry, where other industries are affected by wage costs in another.

Thus it is in the interests of employers in one industry to support employers in another industry in regard to collective-bargaining activities. The wording of the present bill including the amendments proposed—and even the explanation of those amendments makes this clear—clearly does not seem to allow interindustry co-operation of any kind.

An organization such as an employers' council, and there are already two in existence—the Employers' Council of British Columbia which we represent, and the *Conseil du patronat du Québec*, which has also been in existence for about 10 years—while others are in the process of study and formation. These groups bring together around the same table both individual employers and associations from a great variety of industries to discuss a wide range of matters all related to the collective bargaining process or industrial relations. The whole intent is to provide an improved form of co-operation, interchange of information, and quite possibly joint action by management in regard to collective bargaining and industrial relations practices and procedures. It is the intention of our amendments to make crystal clear these practices are a totally acceptable form of management activity and that no barriers exist to them under the act, even as the act presents no barriers to similar activities by organized labour. We say that without hesitation because we believe that was the intention of the framers of the act.

• 1130

Turning to subsection (2), the second item under section 4, this was clearly intended by the framers of the act to ensure that the permissive section of the original legislation in regard to industry activities in the field of collective bargaining was not used as a loophole to evade the remainder of the act. We have no quarrel with the intent, but the phrasing of the present act does not permit a variety of actions which employers in one industry could well undertake in support of a group in another industry in connection with collective bargaining.

Let me give you an example. The majority of British Columbia contractors are organized into an association called the Construction Labour Relations Association. We consider this a responsible organization which deserves our support and that of our members. However, there are other contractors in British Columbia who do not belong to this association. Section 4 (2) makes it impossible for us to develop any kind of joint concerted action by the purchasers of construction which would commit them to dealing only with member companies of Construction Labour Relations Association even if they chose

[Traduction]

en sont un élément important. L'industrie forestière est donc en droit de s'inquiéter des salaires dans la construction.

Un autre exemple se produit en Alberta où les salaires dans la construction influent directement sur l'industrie pétrochimique avec les milliards de dollars qui sont consacrés à la construction. Il y a plusieurs autres exemples, n'impliquant pas nécessairement la construction, où plusieurs industries sont touchées par les coûts que représentent les salaires de part et d'autre.

Il y va donc de l'intérêt des employeurs d'un secteur d'appuyer ceux d'un autre secteur, parfois, lorsqu'il s'agit de la négociation collective. Or, le libellé actuel du bill, même si l'on tient compte des amendements et des explications qui ont été apportés, interdit de toute évidence cette coopération entre diverses industries.

Les associations comme les associations d'employeurs, il y en a déjà deux... il y a l'Employers Council of British Columbia, que nous représentons ici, et le Conseil du patronat du Québec, lequel existe également depuis dix ans... il y en a d'autres qui sont en voie de formation. Ces groupes amènent à la même table tant les employeurs, à titre individuel, que les associations représentant un grand nombre d'industries, pour qu'ils puissent discuter d'un grand nombre de questions touchant toutes les négociations collectives ou les relations industrielles. Le but de l'exercice est d'améliorer la coopération, l'échange de l'information, et même de susciter, dans certains cas, une action commune de la part des employeurs relativement aux pratiques et aux procédures de négociations collectives et de relations industrielles. Nos amendements ont pour but de préciser hors de tout doute que cette activité, de la part des employeurs, est tout à fait légitime et qu'il n'y a pas de limites imposées dans la loi, même si la loi n'impose pas de limites non plus à l'égard de l'activité de même nature de la part des employés. Nous l'affirmons sans hésitation parce que nous croyons que c'était l'intention des rédacteurs de la loi.

En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 4, les rédacteurs de la loi ont clairement voulu que les dispositions libérales de la loi, pour ce qui est de la participation des industries au processus de négociation-collective, ne soient pas utilisées comme échappatoire ailleurs. Nous sommes bien d'accord avec l'intention des législateurs, mais le libellé de la présente loi interdit certaines mesures qui pourraient être prises par les employeurs d'une industrie pour appuyer ceux d'une autre industrie lors de certaines négociations collectives.

Je vous donne un exemple. La majorité des entrepreneurs, en Colombie-Britannique, sont groupés en une association qui s'appelle la Construction Labour Relations Association. Nous croyons qu'il s'agit là d'une association responsable qui mérite l'appui de nos membres. Cependant, il y a d'autres entrepreneurs, en Colombie-Britannique, qui n'appartiennent pas à cette association. L'article 4 (2) nous interdit de susciter une action commune de la part des acheteurs de construction qui les engageraient à ne traiter qu'avec les compagnies membres de la Construction Labour Relations Association, même si

[Text]

to do that themselves, because I must underline that we are based on the principle of individual freedom of the individual corporation to make their own decisions, but also, if they decide individually that they want to act collectively, that avenue is now closed; is closed to them under the act.

I use the construction industry as an example of the problem but, as I have said earlier, many similar relationships exist in other fields. Equally, while I have spoken about British Columbia, because the development of co-operative action by industry generally in British Columbia is more sophisticated than anywhere else in Canada, similar problems exist in every province. A similar desire for some form of group action by management is developing across this country. Your Committee I think has already received representations from Alberta and either has received or will receive representations from Ontario in regard to this same matter. Discussions are under way in other provinces.

I would emphasize, incidentally, that these discussions are being initiated by people in these provinces because it is welling up from the bottom, from management and from business organizations in these provinces. We are not spearheading them but because we are the oldest organization in the field in Canada, we have been asked on many occasions to provide background information on the basis of our own experience.

Basically, all that we wish to do is to free up the management group to organize itself and act in the field of collective bargaining in whatever manner it considers appropriate, remembering always, and this is terribly important, that there is a variety of other legislation, both at the federal level and the provincial level, which deals directly with labour management relations, which guides those relations in what the legislators consider the public interest. Therefore, by a total exemption of the collective bargaining activities from this act for management as well as that which now exists for unions, no additional freedoms in the area of collective bargaining are being allowed to management which do not already exist for the other parties.

Now against this background and in summary, I believe the actual amendments we propose are quite clear. In each of the two sections referred to, we propose that the test of an act be whether its purpose is the effective conduct of collective bargaining. If so, we suggest that it be permissible; if not, then clearly the remainder of the act should be applied in whatever way is appropriate. We are not here to open other loopholes for people to evade whatever the legislators decide should apply in this field. We believe our approach always to have been the intention of those who framed and developed the act but that in simpler times a more limited definition was acceptable and that practices have now developed which could not have been foreseen and which the act should now permit. If an action is challenged, purpose is something which can be determined, determined by the court, and this ensures that exemptions from the act for purposes of collective bargaining cannot be used as a loophole to evade the proper application of the act.

[Translation]

c'était ce qu'ils souhaitaient eux-mêmes. Je signale ici qu'en tant qu'organisme, nous respectons la liberté de mouvement et de décision des diverses compagnies membres. Mais si elles décident qu'elles veulent mener une action commune, elles n'ont pas la possibilité, la loi le leur interdit.

Je cite toujours l'industrie de la construction comme exemple, mais comme je l'ai dit plus tôt, il y en a d'autres qui touchent de cette façon plusieurs secteurs. Je parle aussi continuellement de la Colombie-Britannique puisque c'est là où la coopération entre industries est la plus avancée au Canada, mais il y a des problèmes semblables dans les autres provinces. Ce désir, de la part des employeurs, de se grouper pour une action commune commence à se manifester partout au pays. Je pense que votre comité a déjà reçu des instances de l'Alberta; pour ce qui est de l'Ontario, il y en a eues ou il y en aura sur le même sujet. Les discussions se poursuivent dans d'autres provinces.

Je signale, en passant, que ces discussions dans les diverses provinces partent de la base, sont amorcées par les employeurs et les associations d'hommes d'affaires. Ce n'est pas nous qui les lançons, mais comme nous sommes la plus ancienne organisation dans ce domaine au Canada, nous recevons à certains moments des demandes d'informations à partir de l'expérience que nous avons pu acquérir.

Essentiellement, ce que nous voulons faire, c'est donner toute liberté aux employeurs de s'organiser eux-mêmes et de mener une action commune dans le domaine de la négociation collective, quelque forme que puisse prendre cette coopération, compte tenu du fait, et c'est terriblement important, qu'il y a toute une série d'autres lois, tant fédérales que provinciales, qui visent directement les relations de travail et qui veillent à l'intérêt public, tel que le conçoivent les législateurs. Donc, une exemption totale de l'activité en matière de négociation collective de la part des employeurs, au même titre que l'exemption qui existe pour les syndicats, n'accorde pas plus de liberté de mouvement aux employeurs qu'aux autres parties.

Dans ce contexte, les amendements que nous proposons sont très clairs. Dans chacun des deux paragraphes dont il a été question, nous demandons que le test soit de savoir si le but est la conduite efficace des négociations collectives. Si c'est le cas, nous disons que la pratique doit être permise; sinon, le reste de la loi doit s'appliquer de la façon prévue. Nous ne voulons pas créer d'échappatoire qui permette aux gens d'aller contre la volonté des législateurs. Nous pensons que notre attitude répond à l'intention de ceux qui ont conçu et rédigé la loi; nous disons simplement qu'à une époque où il n'y avait pas toutes ces complications, une définition plus limitée était acceptable et que les pratiques nouvelles qui n'ont pu être prévues au moment où la loi a été élaborée devraient être permises. Si une mesure est mise en doute, l'intention de la loi peut être établie par les tribunaux, ce qui fait que les exemptions prévues dans la loi, aux fins de la négociation collective, ne peuvent pas être utilisées comme échappatoire à la loi.

[Texte]

In the final paragraph let me say that when the nation as a whole seems moving rapidly toward the development of a new consultative mechanism, when the government has identified a definite need for joint action and interaction by industry as one element in improving our social and economic systems and when labour is totally exempt from the application of the Combines Investigation Act, we feel it is only reasonable to ask that the act make very clear that any actions taken by management for the purpose of the effective quality of collective bargaining with labour should be equally exempt from applications of this act. Thank you very much, sir.

The frontal page of our brief, if you will refer to it, says,

Submission to the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, House of Commons . . .

You have the specific recommendations we make in regard to amendments of the act and perhaps I should read those into the record at this moment, Mr. Chairman. If the brief is going to be attached there is no purpose in my reading them into the record and we will save the government many thousands sheets of paper.

The Chairman: No, I will seek the concurrence of the Committee to have the brief submitted to the Committee by the Employers' council of Canada attached to today's *Minutes and Proceedings*. Agreed?

I would simply draw to the attention of honourable members and our witnesses of the way this brief came in. There was a multiplicity of documents, each one seeming to stand on its own but related to the other, and the one that is considered to be your brief is the one that you refer to, Mr. Hamilton, not the others.

Mr. Hamilton: That is perfectly satisfactory to us, sir.

The Chairman: Thank you very much. Now, we will move to questioning. I want to thank Mr. Hamilton. Your purpose appears to be quite specific and I am sure that our questions will be equally specific relating to sections 4(1)(c) and 4(2). Mr. Huntington.

Mr. Huntington: Thank you, Mr. Chairman. Again, Mr. Chairman, I have to draw to attention of the witnesses before us that their brief arrived sometime between 10:30 last night and 8:30 this morning in our offices so it has not had the detailed study that a brief would normally get. Basically I am grateful that you are dealing with a couple of specific points.

The Chairman: Mr. Huntington, I wonder if I might intervene so that our witnesses do not get the wrong impression that there was maybe some dilatory work on the part of the Committee in the distribution of the brief. The fact is that we have had, I think, 189 briefs, some of them as much as about 100 pages. All of them require translation. It is the rule of the House that such documents are not distributed except in both official languages and hence the delay. It is not a result of some unwillingness on our part to distribute in time for these hearings. Quite the contrary.

[Traduction]

En guise de conclusion, qu'il me soit permis d'indiquer qu'au moment où la nation toute entière cherche à mettre sur pied un nouveau mécanisme de consultation, où le gouvernement insiste sur la nécessité d'une action commune et d'un échange au niveau de l'industrie comme moyen d'améliorer le régime social et économique, où les syndicats bénéficient d'une exclusion des dispositions de la Loi relatives aux enquêtes sur les coalitions, nous croyons qu'il est tout simplement raisonnable de réclamer que la loi précise clairement que toutes les mesures prises par les employeurs pour améliorer la négociation avec les syndicats soient également exemptées. Je vous remercie de votre attention.

Le titre de notre mémoire est le suivant:

Mémoire au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes..

Les recommandations en vue d'amendements à la loi sont identifiées clairement. Je devrais peut-être les lire pour qu'elles soient portées au compte rendu. Si le mémoire doit être annexé au compte rendu et délibérations du Comité, cependant, il est inutile que je le fasse. Nous économiserons au gouvernement des milliers de feuilles de papier.

Le président: Je vais demander l'accord du Comité pour que le mémoire de l'Employers Council of Canada soit annexé au compte rendu et délibérations d'aujourd'hui. D'accord?

Je veux revenir sur la façon dont le présent mémoire a été soumis. Il y a eu plusieurs documents, qui semblaient être uniques mais qui se rattachaient tous les uns aux autres. Votre mémoire est celui dont vous avez parlé, monsieur Hamilton.

M. Hamilton: Nous sommes parfaitement d'accord.

Le président: Je vous remercie, monsieur Hamilton. Votre but, en venant ici, semble très clair. J'espère que nos questions seront aussi précises et porteront sur l'article 4(1)(c) et 4(2). Nous passons aux questions avec M. Huntington.

M. Huntington: Merci, monsieur le président. Je me dois de signaler une fois de plus aux témoins que leur mémoire est parvenu à nos bureaux entre 20 h 30, hier, et 8 h 30, ce matin, de sorte que nous n'avons pu l'étudier en détail comme nous souhaitons pouvoir le faire normalement. Heureusement, vous traitez seulement de quelques points bien précis.

Le président: Monsieur Huntington, je me dois d'intervenir ici pour que nos témoins n'aient pas l'impression à tort que nous avons tardé à distribuer leur mémoire. Nous avons reçu 189 mémoires, dont certains avaient jusqu'à 100 pages. Tous devaient être traduits. Le règlement de la Chambre veut que ces documents ne soient pas distribués s'ils ne sont pas dans les deux langues officielles. C'est ainsi que le retard s'est produit. Il n'y a pas eu de mauvaise volonté. Bien au contraire.

[Text]

Mr. Hamilton: I might add, Mr. Chairman, that Miss Sirpaul, your secretary, was also very diligent in pursuing us and we in turn were very diligent in meeting her requirements in so far as delivery of the brief to the Committee was concerned. So we all understand the process. You know, the difficult you do immediately, the impossible has taken a little longer.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Huntington. I am sorry for intervening.

Mr. Huntington: The reason for my remarks is that it is the B.C. Employers' Council, Mr. Chairman, and they do expect rather high level performance from their representatives in that area and if we are not quite up to the standard they demand of us, at least I have an excuse.

The Chairman: I think you are preparing yourself for some rather bad questioning, I think, Mr. Huntington.

Mr. Huntington: Well, Mr. Chairman, the points are quite specific and I would like to have the reaction of the departmental officials that are with us here to those points so that our visitors from British Columbia might hear them.

The Chairman: Yes.

• 1140

Mr. Davidson: There are perhaps two things to be said. The first is that under the existing act and under the bill the exemption for employees in collective bargaining is not total. It is true that there has been no jurisprudence to indicate what the expression, "for their own reasonable protection as such workmen or employees" is in Section 4.(1)(a). There is no jurisprudence, but a number of inquiries conducted under the act have involved that provision; in fact, there was one report, I believe, of the Restrictive Trade Practices Commission on this subject. So in your consideration of this section I think it is important to know that while there has been no jurisprudence on this provision, the provision does not provide a complete exemption.

The second point is that I think our bureau has had a discussion at least with Mr. Hamilton in the past about this concept, and the concern of the bureau is that if the proposal were introduced as suggested there would be danger that it might be used to discipline or to coerce people improperly on something that had really nothing to do with the collective bargaining situation. We see some danger that the provision might be used to cover an attempt to coerce or to discipline somebody for other purposes.

The Chairman: Mr. Hamilton, do you wish to make a comment with regard to that?

Mr. Hamilton: Yes. There is a philosophical and very important difference here. Two things have just been said. First of all, we *think* certain things about the section regarding labour, but they have never been tested in the courts. Therefore I think it is quite impossible to say with finality that this is the case until such time as they have been tested in the courts. That is point one. Because governments change, civil servants change, even members of Parliament change.

[Translation]

M. Hamilton: J'ajoute, monsieur le président, que M^{lle} Sirpaul, votre secrétaire, a beaucoup insisté auprès de nous pour avoir le mémoire et que nous avons tout fait, en ce qui nous concerne, pour nous rendre à sa demande. Nous savons tous comment les choses se passent. On fait le plus difficile tout de suite. L'impossible prend un peu plus de temps.

Le président: Je vous remercie. Je m'excuse de vous avoir interrompu, monsieur Huntington.

M. Huntington: Je le signale, monsieur le président, parce que nous sommes en présence des représentants du British Columbia Employers' Council. Ils attendent un bon rendement de tout le monde et nous devons pouvoir nous montrer à la hauteur. Au moins, nous avons une excuse.

Le président: Vous engagez bien mal la période des questions, monsieur Huntington.

M. Huntington: Les points soulevés par les témoins sont assez précis. Je voudrais connaître la réaction des représentants du Ministère qui sont ici. Nos visiteurs de la Colombie-Britannique s'y intéressent sûrement.

Le président: En effet.

M. Davidson: Il faut dire deux choses. D'abord, en vertu de la loi actuelle et en vertu du bill, l'exemption qui vise les employés relativement à la négociation collective n'est pas totale. Il est vrai qu'il n'y a pas de jurisprudence qui définit le sens de la phrase «pour leur propre protection raisonnable à titre d'ouvriers ou d'employés» à l'article 4(1)a). Il n'y a pas de jurisprudence, mais ces dispositions de la loi ont donné lieu à certaines enquêtes; il y a même eu un rapport de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce sur ce sujet. Lorsqu'on examine cet article, il faut donc se rappeler que même s'il n'y a pas de jurisprudence à cet égard, l'exemption n'est pas totale.

Deuxièmement, les représentants de notre bureau ont eu des entretiens avec M. Hamilton, entre autres, sur cette question. Les représentants du bureau estiment que si la proposition était acceptée telle qu'elle, elle permettrait l'emploi de mesures disciplinaires ou coercitives inacceptables dans des situations qui n'auraient rien à voir avec la négociation collective. Nous pensons donc que ces dispositions pourraient être utilisées à d'autres fins pour forcer ou discipliner les gens.

Le président: Vous voulez dire quelque chose à ce sujet, monsieur Hamilton?

M. Hamilton: Deux points très importants viennent d'être abordés. D'abord, le témoin a dit qu'il croyait que les syndicats n'étaient pas exemptés totalement, mais cette interprétation n'a jamais été confirmée par les tribunaux. Il est impossible d'affirmer qu'il y a exemption totale tant et aussi longtemps que les tribunaux ne se seront pas prononcés. Les gouvernements passent, les fonctionnaires passent, même les députés du Parlement passent.

[Texte]

Mr. Huntington: Board members change.

Mr. Hamilton: Yes, board members change.

The Chairman: But surely the act remains.

Mr. Hamilton: The act remains, but the interpretation of the act rests, of course, with human beings.

The second thing is really the philosophical point, it seems to me. That is, let us have an act that we are quite sure we can administer to catch anybody to whom we want to apply the act under certain circumstances. Do not be specific that certain things are exempted from the act, because determining whether or not they are exempted will cause us some problems. This is really the thrust of the discussions I have had with the province, with the officials, and the thrust of what has been said today. What we are suggesting is that the purpose is something that can be determined. It presents difficulties in determining, just as a great many other things present difficulties in determining, but our position is that it is about time, on the administrative side, that people accepted the fact that if legislation is going to enable unions, management, other people, to operate with a reasonable degree of freedom, you have to determine on some occasions purpose, rather than taking the position that we would like a blanket kind of a thing and then we will decide where it applies.

So there is very definitely a philosophical difference here. We feel that in effect the arguments that have been advanced allow the act to be applied, if people wish to do so, in areas where we do not think it should be applied.

The Chairman: I think Mr. Davidson would like to comment further. Are you agreeable, Mr. Huntington?

Mr. Huntington: Yes.

The Chairman: If any honourable members have supplementaries and points to follow up on points being made now, this is the heart of the question. I think we should perhaps set aside the rotation of members, if it is agreeable, to pursue this in some depth. So anyone who wants to participate, by all means; turn or no turn, just jump in. I would be glad to allow that to happen.

Mr. Davidson.

• 1145

Mr. Philbrook: Can we have some Chinese food sent in?

Mr. Davidson: Mr. Chairman, Dr. De Melto has something to say in a moment, but I just wanted to point out that the Skeoch-McDonald Report made a very strong point of the desirability of retaining the provision dealing with reasonable protection of employees, but making sure that it was tested so that the actual meaning of the words was declared by the courts.

Mr. Hamilton: So, in other words you are in agreement with my fact that at the moment there is uncertainty regarding that particular proposed section?

Mr. Davidson: Yes, that is correct.

The Chairman: Yes, Mr. Gray.

[Traduction]

M. Huntington: Les membres des conseils d'administration passent également.

M. Hamilton: En effet.

Le président: Mais la Loi demeure.

M. Hamilton: En effet, et l'interprétation de la loi est faite par des êtres humains.

Le deuxième point est fondamental. Nous devons avoir une loi qui nous permette de nous assurer que nous pouvons l'appliquer à tout ce que nous visons, quelles que soient les circonstances. Nous ne voulons pas préciser les exemptions parce que nous allons au devant des difficultés de cette façon. Essentiellement, c'est ce que nous ont dit les représentants des provinces et les fonctionnaires. Nous l'avons entendu une fois de plus aujourd'hui. Nous disons, pour notre part, que l'intention de la loi peut être précisée. Nous disons qu'il est temps que les gens qui sont chargés d'appliquer la loi, laquelle accorde une certaine liberté d'action aux syndicats, aux employeurs et à d'autres, indiquent quelle est son intention. Il faut qu'ils cessent de parler de dispositions générales et de détermination ultérieure.

Il y a donc une différence d'attitude fondamentale ici. Nous croyons, d'après les arguments qui ont été invoqués, que la loi peut être appliquée, au besoin, dans des domaines qui ne devraient pas être inclus.

Le président: M. Davidson voudrait ajouter quelque chose. Vous êtes d'accord, monsieur Huntington?

M. Huntington: Oui.

Le président: S'il y a des députés qui ont des questions supplémentaires à poser, c'est le moment. Nous discutons du point central de la présentation. Nous devrions peut-être mettre de côté la procédure habituelle si les membres du Comité sont d'accord. Donc, n'importe qui peut se joindre à la discussion, que ce soit sous tour ou non. Je suis prêt à accepter cette façon de procéder.

Monsieur Davidson.

M. Philbrook: Peut-on commander un repas chinois?

M. Davidson: Monsieur le président, M. De Melto aurait quelque chose à dire dans un instant, mais je voulais simplement dire que le rapport Skeoch-McDonald a fortement souligné combien il serait souhaitable de retenir la disposition portant sur la protection raisonnable des employés, en s'assurant toutefois qu'elle soit mise à l'épreuve de sorte que la signification réelle des mots soit déclarée par les tribunaux.

M. Hamilton: Autrement dit, vous convenez du fait que, pour l'instant, il y a une certaine incertitude en ce qui concerne cet article proposé?

M. Davidson: Oui, parfaitement.

Le président: Oui, monsieur Gray.

[Text]

Mr. Gray (Windsor West): May I point out that one problem with the Skeoch recommendation is that the only way to test it is to subject some people to the risk of being found to be criminals. If the way of testing it is to launch proceedings in court, which under our present law have to be criminal, and while I think . . .

The Chairman: I am sorry. Mr. Affleck who is our . . .

Mr. Gray (Windsor West): If the test is to prosecute somebody and let them bring in as a defence whether what is being done is reasonable, the results of being found wrong are not simply a judgment of a court on a civil basis, but the stigma of being found guilty of criminal conduct, so the recommendation of the Skeoch report is not as simple as it may appear on the surface.

The Chairman: Mr. Affleck.

Mr. Affleck: I would suggest to you, Mr. Gray, from what has happened in the past, that probably it will be tested from a civil point of view first. As you realize, under the act now, before proving a criminal offence, somebody can bring a civil action, so I would suspect in a situation where there is a secondary boycott or something that is of significance to a manufacturer that what now will happen is that an action will be brought claiming that there was a breach of proposed section 32 by that employer or that manufacturer against the union, and while there will not be any criminal sanction to the union, they will have to prove that there was the offence under proposed section 32 and then will collect damages if they are successful.

Mr. Gray (Windsor West): It all depends on who institutes the test.

Mr. Affleck: That is why I said that from what has happened in the past I would suspect this is the way it would be resolved.

The Chairman: Mr. Huntington—I am sorry, Mr. De Melto, did you want to make a comment?

Mr. De Melto: I think in the Department's viewpoint that our worry in respect of the general exemption in respect of collective bargaining, whether on the union's or on the employer's side, is that when these collective bargaining agreements begin to extend themselves into product markets and begin to affect the supply and demand for products in the marketplace—although it has not been tested yet, to give an example on the union side, if in the course of collective bargaining, an agreement is reached saying that only the products of certain manufacturers or maybe only one manufacturer are going to be installed in a building, and that agreement extends to most of the buildings in a large metropolitan areas, for example, because that is the extent of the coverage of the installing union—it seems to us they can have very anticompetitive effects. It could, for example, create a one-manufacturer monopoly in that particular area so that when that happens we do have concern that this kind of thing does happen and has any competitive test.

There is no doubt that you could argue that kind of an agreement within the collective bargaining context is favour-

[Translation]

M. Gray (Windsor Ouest): J'aimerais préciser qu'un des problèmes soulevé par la recommandation du rapport Skeoch est que la seule manière de la mettre à l'épreuve serait d'incriminer certaines personnes. Si, pour la mettre à l'épreuve, il faut recourir à un procès, procès de droit pénal, je pense . . .

Le président: Je regrette. M. Affleck, qui est notre . . .

M. Gray (Windsor Ouest): Si l'épreuve consiste à poursuivre quelqu'un et à le laisser présenter sa défense pour prouver que ce qui est fait est raisonnable, les résultats de toute erreur constatée ne seront pas simplement un jugement de tribunal civil, mais une constatation de culpabilité de conduite criminelle; la recommandation du rapport Skeoch n'est donc pas aussi simple qu'il semble.

Le président: Monsieur Affleck.

M. Affleck: Monsieur Gray, si j'en crois ce qui s'est déjà produit, l'épreuve se fera probablement d'abord dans le cadre d'un procès de droit civil. Comme vous vous en rendez compte, en vertu de la loi actuelle, avant de prouver un délit criminel, une personne peut intenter un procès de droit civil; je soupçonne donc que dans une situation où il y a un boycottage secondaire ou quelque chose qui soit d'une certaine importance pour un fabricant, cet employeur ou ce fabricant intentera au syndicat un procès pour dérogation à l'article 32 proposé; bien que le syndicat ne risque aucune sanction pénale, l'accusation devra prouver qu'il y a eu infraction à l'article 32 proposé et elle pourra récupérer les dommages intérêts si elle réussit.

M. Gray (Windsor Ouest): Tout dépend des personnes à qui l'on fait subir l'épreuve.

M. Affleck: C'est pourquoi j'ai dit que, d'après ce qui s'est passé antérieurement, je soupçonne que ce sera là la manière dont la question sera résolue.

Le président: Monsieur Huntington . . . Pardon, monsieur De Melto, voulez-vous dire quelque chose?

M. De Melto: L'inquiétude du Ministère en ce qui concerne l'exemption générale des négociations collectives, qu'il s'agisse des employeurs ou du syndicat, a trait au moment où ces conventions collectives commencent à affecter les marchés de produits et à influencer sur l'offre et la demande des produits au sein du marché, bien que cela n'ait pas encore été mis à l'épreuve. Fournissons un exemple en ce qui concerne les syndicats; si, au cours de négociations collectives, on en arrive à une entente en vertu de laquelle uniquement les produits de certains fabricants ou peut-être même ceux d'un seul fabricant vont être installés dans un édifice, et que cette entente s'étende à la plupart des édifices d'une grande région métropolitaine, par exemple, puisque telle est l'étendue des travaux du syndicat, il me semble que cela pourrait avoir des effets anticoncurrentiels graves. Par exemple, cela pourrait créer un monopole dont jouirait un seul fabricant dans cette région, chose qui nous inquiète et générerait la libre concurrence.

Sans aucun doute, vous pouvez dire que ce genre d'entente, dans le cadre d'une négociation collective, favorise les travail-

[Texte]

able to the workers who are engaged in the production and installation of this product. The question then becomes is that reasonable, though, within the meaning of the proposed act and it is in that area that the present exemption is limited. The court would have to look at that if it were taken forward and decide whether that was reasonable or not. At the same time our concern on the employer's side is that if in the course, again, of collective bargaining and with these interim industries support actions referred to, it would involve, for example, an agreement on the part of a large number of manufacturers not to buy particular products from a particular firm who presumably had not met the guidelines which the council has set down; and when this happens, that too can have very strong effects on the product market and on competition, because a firm finding itself in that position, for example, could be driven out of business if the firms that are agreeing not to buy from him represent a large share of the market. So we would have concerns there.

• 1150

Within the collective bargaining agreement, it might still be possible to argue that that made the collective bargaining process more effective in some sense. That is the problem with an absolute exemption, I think, on either side, that you lose the ability to say, at some point, on a particular agreement, and no matter what it is: is the public interest here stronger than the interest in making the collective bargaining process more efficient? That is the option which we have kept open with respect to labour unions and which we would like to keep open, in general, with respect to the collective bargaining process.

Mr. Hamilton: Mr. Chairman, might I first just underline two or three sentences from the brief that you have in front of you and which represents the view of a respected legal counsel and also our view. Then Mr. Ansley and, I think, Mr. Gray have observations.

Quoting from the brief . . .

The Chairman: I am sorry but would you direct our attention to the page and the paragraph.

Mr. Hamilton: Page 2 of the brief, the last paragraph—which is in italics—starting about halfway through. The third sentence, which I think applies here:

Certainly the lawfulness of an agreement by two or more which results in an injury to a third party is governed by whether the purpose of the combiners is to advance their own legitimate self-interest in which case it may be lawful or whether the intention is to injure in which case it is unlawful. Generally speaking, the lawfulness of labour boycotts and combinations is governed by the same consideration. On this analysis, it is my view that management's objective should be to secure an exemption for combinations and agreements between employers which have as their 'purpose' the effective conduct of collective bargaining. 'Purpose' is a question of fact. If, on the facts, it can be established that the employer's conduct has such

[Traduction]

leurs chargés de la production et de l'installation du produit concerné. Il s'agit toutefois de se demander si cela est raisonnable, compte tenu de la signification de la loi proposée. C'est à cet égard que cette exemption-ci est limitée. Si cela est porté devant un tribunal, il devra examiner la question et juger si cette entente est raisonnable ou non. En même temps, en ce qui concerne l'employeur, nous avons certaines préoccupations, à savoir qu'au cours des négociations collectives, avec ces mesures d'appui industrielles intérimaires dont il a été question, il pourrait y avoir, par exemple, une entente entre un grand nombre de fabricants en vue de ne pas acheter les produits d'une entreprise donnée qui n'aurait pas satisfait aux directives établies par le conseil; lorsque cela se produit, cela peut également avoir d'importantes répercussions sur le marché des produits et sur la concurrence, parce que toute entreprise se trouvant dans cette situation, pourrait voir son chiffre d'affaires périlcliter si les entreprises qui conviennent de ne pas acheter ses produits constituent une grande partie du marché. Nous avons donc des préoccupations à cet égard.

Pour ce qui est de la convention collective, on pourrait toujours dire que cela rend le processus de négociations collectives plus efficace dans une certaine mesure. Je pense que c'est là le problème d'une exemption complète, de quelque côté que ce soit: on perd l'aptitude de dire, à un moment donné, au sujet d'une convention donnée, quelle qu'elle soit: l'intérêt du public l'emporte-t-il sur l'intérêt de l'efficacité du processus des négociations collectives? Voilà la possibilité que nous offrons aux syndicats et que nous aimerions offrir, en général, en ce qui concerne le processus des négociations collectives.

M. Hamilton: Monsieur le président, j'aimerais d'abord souligner deux ou trois phrases du mémoire que nous avons devant nous, phrases qui représentent le point de vue d'un conseiller juridique respecté, ainsi que notre point de vue. Ensuite, M. Ansley et, si je ne m'abuse, M. Gray, auront certaines observations à faire.

Je cite le mémoire . . .

Le président: Pardon, mais veuillez nous indiquer la page et le paragraphe.

M. Hamilton: Il s'agit du dernier paragraphe de la page 2 du mémoire,—en italique,—paragraphe qui commence au milieu de la page. C'est à la troisième phrase que je commence:

Certainement, pour savoir si une entente entre deux parties ou plus qui est néfaste à une troisième partie est légitime, il faut se demander si l'objet des parties ayant conclu l'entente est de protéger leurs propres intérêts légitimes, dans lequel cas cette entente est légale, ou si l'objet est de nuire, dans lequel cas cette entente est illégale. En général, la légalité des boycottages syndicaux et des combines relève des mêmes considérations. J'estime que l'objectif de la direction devrait être d'obtenir une exemption pour les combines et les ententes entre employeurs qui ont pour objet la tenue efficace de négociations collectives. Par «objet», on entend une question de fait. Si, dans les faits, on peut établir que la conduite de

[Text]

a 'purpose' then it should be exempted from the prohibitive provisions of the statute.

And that is the thrust of our argument.

Mr. Ansley, I think, has something to say.

The Chairman: Excuse me. Do you mean sole purpose?

Mr. Hamilton: Yes. I think we are prepared to say that the sole purpose relates to collective bargaining, and if it has any other purpose, then we believe it becomes questionable in nature.

Mr. Gray (Windsor West): Even a secondary purpose? Your answer to the officials is that you would be prepared to subject to the test and possible sanction of the law those who enter into an agreement which may have as its ostensible or primary purpose furtherance of collective bargaining but which, in fact, may have other purposes as well?

Mr. Hamilton: Yes; because if the secondary purpose is to evade the Act, then we think this becomes a questionable practice. But our intention here is not to open loopholes in the Act but is to obtain ability to develop practices which are really in accord with what the government over-all policy wishes.

The Chairman: I want to pursue this for a moment. I wonder if the Department would comment in respect to the insertion of the words "sole purpose", as to whether that would still leave the Department at least concerned that there could be abuses of this particular exemption.

Mr. De Melto.

Mr. De Melto: That would certainly help, I think, to add "sole purpose"; but our difficulty here is that quite aside from what the purpose is—and the purpose may be to have more effective collective bargaining—and even if that is the sole purpose, it may have very anti-competitive effects, in the product market: "effects" not "purposes"; and of course if it has these effects, you might be able to argue that you can find some other purpose from the effects, but I am not sure that that is the case.

In any event, even if the purpose is—and we recognize that that may be—the sole purpose, our concern is in the effects; that in the course of doing this, of using the product market in this way, a particular firm in a very highly concentrated industry, for example, may be driven out of business as a result of this.

The Chairman: Mr. Affleck has something he wants to say. I am sorry: Mr. Huntington first.

Mr. Huntington: Go ahead, Mr. Affleck.

• 1155

Mr. Affleck: Mr. Chairman, I just wanted to see whether I had grasped what the witnesses were asking for by way of an example. Say, we had a situation in British Columbia where "X" was a developer and there was a problem with the unions in the construction trade. As I understand it, all members of the Labour Relations Association might then lock out the

[Translation]

l'employeur a cet «objet» en vue, elle doit être exemptée des dispositions d'interdiction du statut.

C'est là l'essentiel de ce que nous disons.

Si je ne m'abuse, M. Ansley aimerait ajouter quelque chose.

Le président: Veuillez m'excuser. Voulez-vous dire le seul objet?

M. Hamilton: Oui. Je pense que nous sommes prêts à dire que le seul objet est lié à la négociation collective et que, si l'on recherche tout autre objet, cela devient de nature douteuse.

M. Gray (Windsor-Ouest): Même s'il s'agit d'un objet secondaire? Vous avez répondu aux fonctionnaires que vous seriez prêts à assujettir à l'épreuve et la sanction éventuelle de la loi les parties qui concluent des ententes qui auraient pour objet évident ou principal de favoriser la négociation collective mais qui, en fait, pourraient avoir également d'autres objets?

M. Hamilton: Oui; parce que si le deuxième objet est de contourner la loi, nous pensons que cela devient une pratique douteuse. Notre intention n'est pas de créer des échappatoires dans la loi, mais de permettre d'élaborer des pratiques qui soient vraiment conformes aux souhaits de la politique d'ensemble du gouvernement.

Le président: J'aimerais poursuivre cette question un instant. Je me demande si le Ministère pourrait nous fournir des informations en ce qui concerne l'insertion des mots «seul objet» et nous dire si le Ministère éprouverait une inquiétude du fait que ces mots pourraient entraîner certains abus.

Monsieur De Melto.

M. De Melto: Il serait certes utile, d'après moi, d'ajouter «seul objet»; toutefois, abstraction faite de ce qu'est l'objet,—et ce peut être de rendre plus efficace la négociation collective,—même si c'est là le seul objet, cela peut avoir des répercussions anticoncurrentielles graves sur le marché des produits; je dis bien «répercussions», et non «objet»; bien sûr, si ces répercussions se produisent, vous pourriez dire trouver un autre objet à l'entente, compte tenu des répercussions, mais je ne suis pas certain que tel soit le cas.

De toute façon, même si c'est l'objet, comme cela peut être, le seul objet, nos préoccupations portent sur les répercussions; en faisant cela, en se servant du marché des produits de cette manière, une entreprise donnée, faisant partie d'une industrie à très haute concentration, par exemple, risque de devoir déclarer faillite à cause de cela.

Le président: M. Affleck a quelque chose à dire. Pardon. M. Huntington d'abord.

M. Huntington: A vous la parole, monsieur Affleck.

M. Affleck: Monsieur le président, permettez-moi de m'assurer que j'ai bien compris le genre d'exemple que les témoins nous demandent. Supposons un individu «X», en Colombie-Britannique, un promoteur, et supposons que les syndicats de la construction posent un problème. Si j'ai bien compris, tous les membres de l'Association des relations de travail pourraient

[Texte]

particular trade that was on strike. Do you want the ability so that the developer, who is a member of the council, will not then be able to go out and hire a non-union contracting company to come in and finish his project, and be able to have him agree to that in advance?

Mr. Hamilton: The short answer would be that if the developers who are within the council purview decide that they would like, as a group, to so conduct themselves, yes, we think they should be allowed to so conduct themselves, because that is very definitely an action in regard to collective bargaining, and only in regard to collective bargaining.

Mr. Affleck: And would you want to impose some sanction on the developer who decided that he, for reasons of his own, wanted to go out and get a non-union force to finish his project?

Mr. Hamilton: Essentially it is not the purpose of our council to impose sanctions. The intention is to obtain as effective an organization to conduct collective bargaining as can be conceived.

The Chairman: Mr. Huntington.

Mr. Huntington: Getting back to some of the comments of Dr. De Melto, if we came back to the pulp mill example offered by Mr. Hamilton, where capital cost is \$400 million to \$500 million, it was said that a very large percentage of that is trade and construction labour. What percentage of that capital cost is labour?

Mr. Hamilton: Of the order of perhaps \$40 million to \$50 million in that particular job.

Mr. Huntington: So 10 per cent of the lower figure is a labour component. Therefore 10 per cent of the capital write-off against the product produced is the labour component of the capital unit?

Mr. Hamilton: That would be of the direct labour cost. Mr. Ansley can answer that.

Mr. R. H. Ansley (President, Commonwealth Construction Limited): Could I clarify that, Mr. Huntington? That is the on-site cost. That is not total cost, because obviously you have the cost of the products that go in there, machinery and equipment, et cetera that is manufactured, and what Mr. Hamilton is alluding to is on-site costs.

Mr. Huntington: Yes, which is really the purpose of your amendments, is it not?

Mr. Hamilton: That is correct. Mr. Chairman, I would like to mention another point here, which is not made as such in the brief because I think it is implicit in the understanding of everyone. There is a relationship between wage levels in one industry and another industry, and another of the concerns of management is that if construction—and let us take the example we were talking about—wage levels get, say, up to 15 per cent, if an agreement is signed at 15 per cent, that then becomes a kind of target for the forest industry, the mining industry, fisheries. Then the whole society says, okay, they got that much and that is the kind of thing we should get as well.

[Traduction]

alors imposer un lock-out à tous les ouvriers en grève. Voulez-vous empêcher ce promoteur, qui fait partie du conseil, de s'assurer les services d'une compagnie ou non syndiquée qui viendrait alors terminer les travaux; voulez-vous lui faire prendre des engagements d'avance?

M. Hamilton: Si les promoteurs qui relèvent du conseil décidaient d'adopter cette attitude en groupe, effectivement, je pense qu'on devrait le leur permettre car ces activités ne relèveraient alors que de la négociation collective, uniquement de la négociation collective.

M. Affleck: Et vous voulez prévoir certaines sanctions pour le promoteur qui décide, pour des raisons qui lui sont propres, de s'adresser à un groupe non syndiqué pour terminer ses travaux?

M. Hamilton: Il ne nous appartient pas d'imposer des sanctions. Nous voulons mettre sur pied une organisation qui permette les négociations collectives les plus efficaces possibles.

Le président: Monsieur Huntington.

M. Huntington: Pour en revenir aux observations de M. De Melto, et un exemple de l'usine de pâte à papier donné par M. Hamilton et dont les coûts en capitaux sont de 400 à 500 millions de dollars, on a dit que la main-d'œuvre utilisée pour la construction était responsable d'une large partie de cette somme. Quel pourcentage, exactement, la main-d'œuvre représente-t-elle?

M. Hamilton: Dans ce cas précis, c'est de l'ordre de 40 à 50 millions de dollars.

M. Huntington: Ainsi, la main-d'œuvre compte pour 10 p. 100 de cette somme. Par conséquent, 10 p. 100 des amortissements en capital de la production future proviennent de la composante main-d'œuvre du capital immobilisé?

M. Hamilton: Des coûts de main-d'œuvre directe. M. Ansley va vous répondre.

M. R. H. Ansley (président de la compagnie Commonwealth Construction Limited): Monsieur Huntington, vous me permettez une observation? Il s'agit des coûts sur place. Il ne s'agit pas des coûts totaux car, bien sûr, il faut compter également le coût des matériaux, des machines, de l'équipement, de tout ce qui est fabriqué; M. Hamilton parle des coûts sur place.

M. Huntington: Oui, et c'est en fait l'objet de vos amendements, n'est-ce pas?

M. Hamilton: Exactement. Monsieur le président, j'aimerais apporter une précision qui n'a pas été mentionnée dans le mémoire car cela semblait sous-entendu. Il existe une relation entre les niveaux de salaire, dans une industrie et dans une autre industrie, et le patronat s'inquiète—je reprends votre exemple—de voir les niveaux de salaire de la construction augmentés de 15 p. 100 si un accord est signé à 15 p. 100... à partir de ce moment-là, cela devient un objectif pour l'industrie forestière, l'industrie minière, les pêcheries, etc. Toute la société se dit: «D'accord, puisqu'ils ont eu tant, nous devons l'obtenir également». Ici encore, il est de l'intérêt de l'industrie

[Text]

So, again, you have the common interest of industry in assisting one another to come to what are fair agreements but not ones which are exorbitant, because it is quite possible for a relatively small industry—the construction industry is a big industry—almost any industry to negotiate an agreement which is exorbitant, and then that begins to spread its way through the whole economy. And that is what the government is concerned about in much of what they are doing today in asking us to work together to try to develop constraints in this regard.

Mr. Huntington: Do you have provincial government support in this amendment request?

• 1200

Mr. Hamilton: To commit the provincial government in this regard would be incorrect. However, there is no doubt whatsoever that the provincial labour code as such identifies employer associations, encourages them and sees them in this kind of a role. So I think that the philosophy of the Labour Code of British Columbia very definitely supports the arguments that you are putting forward today.

Mr. Huntington: It would not be in conflict with your amendment. In other words, it would draw the two to a great compatibility.

Mr. Hamilton: In no sense of the word. In fact, I would think that had we asked the question, which we have not, they would be very firmly in support of this type of an approach.

Mr. Ansley: I am digressing a bit, Mr. Chairman, but I would like to ask the department officials . . .

The Chairman: I am sorry, but if you could direct your question to the Chair, or in the form of a statement, there is a kind of general rule that witnesses answer questions and we ask them. We want to be as open as we can about this.

Mr. Ansley: I am sorry, Mr. Chairman, I got carried away. I would like to have an interpretation of the views on secondary boycott.

The Chairman: Mr. Davidson, would you provide us with the views on secondary boycott, as you see it, and with the chairman's provision?

Mr. Davidson: Yes, Mr. Chairman. On the strength of the apparent plain meaning of the words in Section 4(1)(a) we think that secondary boycotts would be vulnerable to the application of the Combines Investigation Act.

Mr. Chairman, if I might at this point, I would like to add a word to what Mr. De Melto said about the effects, the distinction he was drawing between the purpose and effect of the proposal. I am not sure how the proposal would work in the circumstances where some employer failed to follow the guidelines and was therefore subjected to some kind of disciplinary action by the members of the association, that he was to be boycotted in some sense. It is not clear to me how it would be possible for him to get back on side with the association. Or is

[Translation]

dans son ensemble de s'entraider pour parvenir à des accords qui soient justes mais non pas exorbitants car une industrie relativement peu importante—l'industrie de la construction est particulièrement importante—n'importe qu'elle industrie pourrait négocier un accord exorbitant qui aurait alors des répercussions sur toute l'économie. Voilà ce qui inquiète le gouvernement, et c'est dans une large partie responsable des mesures de restriction qu'on nous demande d'observer.

M. Huntington: Est-ce que le gouvernement provincial est en faveur de cet amendement?

M. Hamilton: Il ne convient pas d'engager le gouvernement provincial dans ce sens. Pourtant, de toute évidence, le code du travail provincial identifie les associations d'employeurs et les encourage à assumer ce genre de rôle. Je pense donc que les principes même du code du travail de la Colombie-Britannique sont en faveur des arguments que vous avancez aujourd'hui.

M. Huntington: Cela n'entrerait pas en conflit avec votre amendement. Autrement dit, cela rendrait les deux situations plus compatibles.

M. Hamilton: En fait, j'imagine que si nous avons posé la question, nous ne l'avons pas fait, le gouvernement provincial se serait prononcé en faveur de cette orientation.

M. Ansley: Monsieur le président, c'est une digression que je veux faire, mais je voudrais demander aux responsables du Ministère . . .

Le président: Je suis désolé, mais vous feriez mieux de poser votre question au président ou bien de la poser sous forme de déclaration; en règle générale, les témoins répondent aux questions que nous leur posons. Nous voulons être le plus conciliant possible.

M. Ansley: Excusez-moi, monsieur le président, je me suis laissé prendre par le sujet. J'aimerais qu'on me donne une interprétation du boycottage secondaire.

Le président: Monsieur Davidson, pouvez-vous dire ce que vous pensez du boycottage secondaire?

M. Davidson: Oui, monsieur le président. Grâce aux dispositions apparemment évidentes de l'article 4(1)a, nous pensons que la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions devrait être efficace en cas de boycottage secondaire.

Monsieur le président, à propos de ce que M. De Melto disait, je voudrais revenir sur la distinction qu'il faisait entre les objectifs et les effets de la proposition. Je ne sais pas quels seront précisément les effets de la proposition dans le cas d'un employeur qui aurait omis de suivre les directives et contre lequel les membres de l'association prendraient des mesures disciplinaires, c'est-à-dire en un sens, des mesures de boycottage. Je comprends mal comment il pourrait rétablir sa position à l'association, une fois les directives enfreintes. Doit-il surnager en dépit du boycottage ou périr?

[*Texte*]

the proposal such that once he breaches the guidelines then he either survives in spite of the boycott or goes out of business?

Mr. Hamilton: Mr. Chairman, we are being taken a great deal down the road, and it seems to me that if we explored some of these avenues in detail, or had proceeded in that direction, we would be in contravention of the Act as it now reads. We would be discussing agreements of a nature which the Act, under its present interpretation, clearly does not permit.

The answer to that is that we are attempting to provide a framework in which industry and unions can get clear of this particular Act as far as collective bargaining is concerned and be subject to the industrial relations legislation and only the industrial relations legislation of this country. Within that framework if attempts are made to evade the Act, then they can be identified and the Act can impact. But it should be made totally crystal clear that those things which are directly connected with collective bargaining are not going to be brought under the Act. Now whether or not boycotts and this kind of thing are involved, frankly, I cannot envision that kind of situation developing. But the present impact of the Act is such that you cannot even develop a policy that is going to apply to everybody around a table with three or four or seven or eight different industries agreeing that they are going to follow even in principle that policy.

• 1205

The Chairman: Could I ask you a question, Mr. Hamilton? I must admit that since this whole thing has begun—I may be a little bit obtuse today but I am not entirely sure what you want to do that under the present proposal you will not be allowed to do. Perhaps you might explain precisely, if you can in general terms, the classes of things that you feel you ought to be able to do in the collective bargaining process which the present proposals would prohibit you from doing, or make it unclear that you are allowed to do. Could you do that for us?

Mr. Hamilton: Right. May I preface this, Mr. Chairman, by saying that in Alberta where the situation has been examined, in Ontario where the situation has been examined, and in British Columbia where the situation has been examined, there is a unanimous opinion on the part of learned counsel who are well acquainted with the intricacies of the wording of this bill, that as it at present stands it raises serious questions regarding inter-industry co-operation. As to inter-industry co-operation specifically, I return now to the example that I quoted earlier. You have the construction industry building a pulp-mill. They have become engaged in labour negotiations, province-wide negotiations incidentally. The purchaser of that construction who will own that mill ultimately is interested in taking action that may very well be agreeing with others that he will deal only with certain companies in an association. It is our understanding, and certainly the understanding of learned counsel, that within the present bill this is not permitted.

[*Traduction*]

M. Hamilton: Monsieur le président, il me semble que nous nous égarons un peu, que si nous étudions une partie de ces questions en détail, si nous avons adopté cette orientation, nous irions à l'encontre des dispositions de la loi actuelle. Nous serions en train de discuter d'accords que la loi, interprétée telle qu'elle est actuellement, n'autorise pas.

En effet, nous essayons de mettre sur pied un cadre qui permette à l'industrie et au syndicat d'échapper totalement à cette loi pour toutes les questions de négociations collectives pour ne plus relever que des lois sur les relations industrielles et seulement des lois sur les relations industrielles de ce pays. Dans ce cadre, si certains essayaient d'échapper aux dispositions de la loi, leur identité pourrait être établie et des mesures prises. Mais il faut établir sans le moindre doute que tout ce qui est directement lié à la négociation collective ne doit pas relever de cette loi. Quant à savoir si les boycottages et autres activités de ce genre sont en cause, je vois mal comment ce genre de situation pourrait être envisagée. Mais sous sa forme actuelle, la loi est telle qu'il est même impossible d'adopter une politique qui s'applique également à tous les membres d'une table de négociations qui représentent trois, quatre, sept ou huit industries différentes, pas plus qu'il n'est possible de leur faire accepter de suivre, ne serait-ce qu'en principe, cette politique.

Le président: Monsieur Hamilton, vous me permettez de vous poser une question? Je suis peut-être un peu borné aujourd'hui, mais je comprends mal quel pouvoir vous confère cette proposition que vous ne possédez pas actuellement. Pouvez-vous nous expliquer précisément en termes généraux quelles activités devraient vous être ouvertes dans le processus des négociations collectives et qui vous sont fermées pour l'instant ou, qui, du moins, ne sont pas acquises très clairement? Pouvez-vous nous dire cela?

M. Hamilton: Bien, pour commencer, monsieur le président, je précise qu'en Alberta, en Ontario et en Colombie-Britannique, qui sont les trois provinces où la situation a été étudiée, tous les experts qui ont étudié la chose ont reconnu à l'unanimité que les dispositions complexes du bill actuel risquaient de sérieusement porter atteinte à la coopération entre les industries. Et, à ce sujet, je reviens à l'exemple que je vous ai cité plus tôt, celui d'ouvriers de la construction qui construisent une usine de pâte à papier. Ces ouvriers entreprennent des négociations collectives, négociations à l'échelle provinciale, soit dit en passant. La personne qui achète ces travaux de construction et qui sera propriétaire de la future usine pourrait décider de ne traiter qu'avec certaines compagnies de l'association, décision qui pourrait très bien faire l'affaire de certaines autres personnes. Tout comme les experts que nous avons consultés, nous pensons que les dispositions actuelles du bill n'autorisent pas ce genre de chose.

[Text]

The Chairman: But with other companies within an association—I gather it is an association for the purpose of collective bargaining.

Mr. Hamilton: The association may very well have, as we do, a variety of other purposes as well. Our charter in no way restricts us just to collective bargaining. But the intent we are discussing here is the application of the act to collective bargaining.

The Chairman: But in paragraph 4(1)(c) and the other section we are dealing with it seems to me to be fairly clear. I may not be getting the point. It is fairly clear that it is quite appropriate for bodies to join together, through the common instrumentality of an association, for the purpose of joint collective bargaining. You seem to be saying something contrary to that.

Mr. Hamilton: I am, because paragraph 4(1)(c) refers to two or more employers in a trade, industry or profession, and that is restrictive in the sense that it directs attention say to the construction industry. There is no argument whatsoever that the construction industry can band together for purposes of collective bargaining. That is permitted.

The Chairman: Yes.

Mr. Hamilton: But the bill is very definitely not clear as to whether the construction industry and the forest industry can sit down together and bargain, or so organize themselves that they are both concerned with collective bargaining activities in say one industry, the construction industry.

The Chairman: If one were addressing oneself to that specific point, if one were to knock out the apparently offensive word “a” and it would simply read “two or more employers in trade, industry or professions”, is that really what you are addressing yourself to?

Mr. Hamilton: That would be a step.

Mr. R. J. Clifford (Vice-President, Industrial Relations, Employers' Council of British Columbia): I would say two or more employers without the trade, industry or association. Just leave it at the end of “employers”.

Mr. Hamilton: That would be a step in the direction that we are going. I agree with you in that regard.

The Chairman: I am just trying to get right down to the specifics here.

Mr. Hamilton: That is right. We then have, however, the terminal section . . .

• 1210

The Chairman: Before we proceed past that point, could I ask—I am sorry. I do not want to monopolize the time. Please interfere, if you would. But in pursuit of this Mr. De Melto or Mr. Davidson, how meaningful or important are the words “in a trade, industry or profession” or indeed the word “a” to the thrust of this bill?

[Translation]

Le président: Mais les autres compagnies de l'association . . . j'imagine que c'est une association créée pour les besoins de négociations collectives?

M. Hamilton: Cette association peut avoir d'autres buts, tout comme nous en avons. Notre charte ne limite pas nos activités aux négociations collectives. Mais pour l'instant, nous discutons uniquement des effets de la loi sur les négociations collectives.

Le président: Mais au paragraphe 4 (1)c) et, également, dans l'autre article que nous étudions, cela semble assez clair. Peut-être n'ai-je pas compris. Il est assez clair que différentes entités peuvent se regrouper dans le cadre commun d'une association pour les besoins de négociations collectives communes. Or, vous semblez affirmer le contraire.

M. Hamilton: Effectivement, car le paragraphe 4(1)c) parle de deux employeurs ou plus d'une industrie ou d'une profession, et cela est restrictif car cela attire l'attention sur, par exemple, l'industrie de la construction. On n'empêche pas l'industrie de la construction de se regrouper pour négocier collectivement. Cela est autorisé.

Le président: Oui.

M. Hamilton: Mais le bill n'est absolument pas clair et il n'explique absolument pas si l'industrie de la construction et l'industrie forestière peuvent se regrouper et négocier ou encore s'organiser pour intervenir dans les négociations collectives d'une industrie, celle de la construction.

Le président: Et, si l'on décidait de supprimer le mot litigieux: «un», la phrase se lirait alors: «deux employeurs au moins, appartenant au secteur commercial, industriel ou professionnel»; c'est ce que vous voulez?

M. Hamilton: Ce serait un progrès.

M. R. J. Clifford (vice-président, Employers' Council of British Columbia, relations industrielles): Je pense qu'il suffirait de dire deux employeurs ou plus et de supprimer la mention du secteur commercial, industriel ou professionnel. Il n'y a qu'à s'arrêter à «employeurs».

M. Hamilton: Ce serait un progrès dans la direction que nous voulons prendre. Je suis d'accord avec vous.

Le président: J'essaie de préciser les choses.

M. Hamilton: Exactement. Pourtant, lorsque nous en venons . . .

Le président: Avant de poursuivre, puis-je vous demander . . . excusez-moi, je ne voudrais pas monopoliser le temps dont nous disposons. Intervenez si vous le désirez. Mais, en gardant cet objectif à l'esprit, monsieur De Melto, monsieur Davidson, quelle est l'importance des termes «à un secteur commercial, industriel ou professionnel» ou même du terme «un»?

[Texte]

Mr. Davidson: I do not think they are important, Mr. Chairman.

The Chairman: So, in other words, at the moment, on the surface, you would see no objection to the deletion of such words?

Mr. Davidson: No, sir.

The Chairman: Okay. Now let us go to the next point.

I am sorry. Mr. Philbrook.

Mr. Philbrook: Mr. Chairman, may I just ask a supplementary to your line of questioning?

The Chairman: Yes.

Mr. Philbrook: It seems to me that this is a very interesting concept, this main proposal in the brief. But on the other hand, we have many exceptions in this bill, many things that are not included. Two or three times it has come up that organized labour is not included in this bill. I did not think collective bargaining was either, to any major extent. I believe we already have collective bargaining laws in this country. Would there not be a place in those laws for consideration of the employer's role and association of employers, or group action by employers? I am wondering if we are entirely within the right legislation in discussing this concept.

The Chairman: Well, we are certainly in the right forum to discuss it but it may not have been put in the right form to start with. I am not making a value judgment on that. Now that it is before us, we have to discuss it, obviously.

Mr. Hamilton: May I phrase Mr. Philbrook's question in another way? I think we are totally in agreement. It is our view that this legislation should not inject itself in any way into the collective bargaining process. I think this is what you have in mind, because that process is governed by other legislation. And it is our contention that the legislation as now worded does inject itself into the collective bargaining process. Therefore, you and I are totally in agreement that we had better get it out of the collective bargaining process.

Mr. Philbrook: I agree with that or, if this legislation does, that perhaps it would do so in a more balanced way to include the responsibilities of a group action by the organized labour side followed by the business side.

Mr. Hamilton: We fundamentally take the position on a wide variety of issues, Mr. Chairman, including this one, that provided there is equality of treatment for management and labour, we can live within that kind of situation. But where there are additional freedoms given to labour as opposed to management, then there is inequity.

The Chairman: Mr. Huntington, you had a supplementary.

Mr. Huntington: On paragraph 4(1)(c) and the wording there, there is one thing I want to say, I did not quite

[Traduction]

M. Davidson: Monsieur le président, je ne pense pas que ce soit très important.

Le président: Autrement dit, pour l'instant, a priori, vous ne vous opposeriez pas à ce que ces mots soient supprimés?

M. Davidson: Non, monsieur.

Le président: Bien. Passons au point suivant.

Monsieur Philbrook, excusez-moi.

M. Philbrook: Monsieur le président, vous me permettez de poser une question supplémentaire?

Le président: Oui.

M. Philbrook: Ce principe, celui qui régit la principale proposition du mémoire me semble particulièrement intéressant. Mais d'un autre côté, ce bill contient un grand nombre d'exceptions, il y a beaucoup de choses qui ne sont pas mentionnées. Nous avons entendu dire deux ou trois fois que la main-d'œuvre syndiquée ne figurait pas dans ce bill. Je pensais que les négociations collectives n'y figuraient pas non plus, du moins pas de façon importante. Je pense que nous avons déjà, dans ce pays, des lois sur les négociations collectives. Ne convient-il pas de traiter dans ces lois-là du rôle des employeurs et des associations d'employeurs ou du regroupement des employeurs? Je me demande s'il nous appartient bien de discuter de ces questions dans le cadre de cette législation.

Le président: Maintenant, il est certain que nous pouvons en discuter, mais nous pouvons nous demander si nous n'avons pas fait une erreur au début en nous intéressant à cette question dans ce cadre-là. Ce n'est pas un jugement de valeur. Maintenant que nous sommes saisis de la question, nous devons, bien sûr, en discuter.

M. Hamilton: Vous me permettez de formuler différemment la question de M. Philbrook? Je pense que nous sommes entièrement d'accord. Nous estimons que cette loi doit s'abstenir de toute intervention en matière de négociations collectives. C'est ce que vous venez de dire; en effet, cela est déjà régi par d'autres lois. Et nous estimons que la loi, sous sa forme actuelle, s'impose de façon injustifiée dans le processus des négociations collectives. Vous et moi sommes donc entièrement d'accord: nous devons faire cesser cette intervention.

M. Philbrook: Je suis d'accord avec vous mais, si c'est inévitable, peut-être vaudrait-il mieux commencer par les responsabilités des regroupements de travailleurs organisés pour traiter ensuite du patronat.

M. Hamilton: Monsieur le président, dans la plupart des cas, y compris celui-ci, notre position fondamentale est que nous pouvons accepter pratiquement n'importe quelle mesure si elle traite également main-d'œuvre et patronat. Mais lorsque la main-d'œuvre dispose de libertés dont le patronat ne jouit pas, nous estimons que cela constitue une injustice.

Le président: Monsieur Huntington, vous aviez une question à poser.

M. Huntington: A propos du paragraphe 4(1)(c), est-ce que je vous ai bien entendu dire que deux employeurs au moins,

[Text]

understand what you said that two or more employers in a trade could be removed. Was I a little bit asleep there?

The Chairman: No. Here is what appears to me, at least, to be the case. I suggested to our witnesses that perhaps if we dropped the words which are in the second line of paragraph (c) "in a trade, industry or profession", would that go to some extent to meet part of their objection? I think the answer there is that it is a step in the right direction. I think the department has indicated that they do not consider the existence of those words to be fundamental to the purposes of the bill therefore, they themselves at this moment would not see any substantive objection to their removal. That is where I left off.

Mr. Philbrook: Which words—trade, industry or profession?

The Chairman: They are "in a trade, industry or profession . . ."

Mr. Philbrook: Those words.

The Chairman: Those words only. Then I was about to pursue some secondary elements of that particular paragraph. But, in any event, proceed Mr. Huntington.

Mr. Huntington: I am wondering if somebody could explain to this layman "pertaining to collective bargaining with their employees or with workmen in respect of salary". What does "in respect of" mean? What does it include?

The Chairman: I presume you want Mr. Davidson to indicate this to you, do you? You are the draftsman of these words?

Mr. Davidson: Mr. Chairman, those words appear in the existing law and refer to remuneration in whatever form.

Mr. Huntington: Do you mean direct remuneration or collateral remuneration—the whole broad gamut of remuneration?

Mr. Davidson: Yes, I would say so, Mr. Chairman.

• 1215

The Chairman: May I pursue that for just a moment? I was going to ask some questions on that. I have the view that the description within paragraph 4(1)(c) which refers to collective bargaining in respect of salaries or wages and terms or conditions of employment, are viewed by the draftsmen as being the total collective bargaining function. I gather that the witnesses are really suggesting that the collective bargaining function is broader than those terms and therein lies some of the difficulty. Is that correct, Mr. Hamilton?

Mr. Hamilton: In so far as proposed subsection (c) is concerned, that is correct, sir.

The Chairman: All right. That is what I was trying to get at earlier. What do you intend to do in the collective bargaining process that you would like exemption from that is not contained within the broader definition of salary, wages and conditions of employment? What are you going to be negotiating that falls outside that area?

[Translation]

appartenant à un secteur commercial, pouvaient être supprimés? Je me suis peut-être un peu assoupi?

Le président: Non. Voilà ce qui s'est produit. J'ai demandé à nos témoins s'ils ne préféreraient pas que nous supprimions la 4^e ligne de l'alinéa c), c'est-à-dire: «à un secteur commercial, industriel ou professionnel»? Si je ne me trompe, ils m'ont répondu que ce serait un progrès. Pour leur part, les représentants du ministère nous disent que ces termes ne leur semblent pas indispensables et qu'ils ne verraient pas d'objection majeure à ce qu'ils soient supprimés. Voilà où nous en sommes restés.

M. Philbrook: Quel mot . . . Secteur commercial, industriel ou professionnel?

Le président: Il s'agit de «à un secteur commercial, industriel ou professionnel . . .».

M. Philbrook: Ces mots-là.

Le président: Uniquement ces mots-là. Ensuite, j'étais sur le point d'aborder un sujet secondaire à propos de ce paragraphe. Mais poursuivez, monsieur Huntington.

M. Huntington: L'un d'entre vous pourrait-il expliquer au profane que je suis: «au sujet des négociations collectives portant sur les traitements . . . des employés . . .» que signifie «au sujet de»? Qu'est-ce que cela comprend?

Le président: C'est à M. Davidson que vous vous adressez, j'imagine? C'est vous qui êtes l'auteur de ces mots?

M. Davidson: Monsieur le président, ces mots existent dans la loi actuelle et signifient la rémunération, quelle qu'elle soit.

M. Huntington: Vous voulez parler de rémunération directe et de rémunération collatérale, tout l'éventail de la rémunération?

M. Davidson: Oui, c'est cela, monsieur le président.

Le président: Vous me permettez de poursuivre la question un peu plus loin? J'allais précisément aborder ce sujet. J'ai l'impression que les descriptions du paragraphe (4)(1)c) qui traitent des négociations collectives en matière de salaire ou de traitement, de termes ou de conditions d'emploi, sont considérées par les rédacteurs comme l'ensemble de la fonction négociations collectives. Nos témoins veulent dire que la fonction négociations collectives est plus large que les termes choisis, ce qui pose un problème. C'est cela, monsieur Hamilton?

M. Hamilton: Dans la mesure où vous parlez de l'alinéa c), c'est exact, monsieur.

Le président: Très bien. C'est à cela que je voulais en venir tout à l'heure. Qu'est-ce que vous voulez faire dans le cadre des négociations collectives et qui n'existe pas dans cette large définition des salaires, des traitements et des conditions d'emploi? Qu'est-ce que vous voulez négocier qui va au-delà de cela?

[Texte]

Mr. Hamilton: Without having given total consideration to the matter, it seems to me that if you removed from the bill the words of the restrictive phrase:

a trade, industry or profession

you would have achieved a major objective, not all, but a major objective, of the presentation we have made to you, because of the final words,

... in respect of salary, wages or ... and terms or conditions of employment ...

I have consulted briefly with my associates here and this seems to be all embracive as far as the collective bargaining process is concerned.

The Chairman: Let me just give you the bottom-line question. What else do you want?

Mr. Hamilton: Let us then turn to proposed Section 4(2) and see whether—Mr. Clifford.

The Chairman: Mr. Clifford.

Mr. R. J. Clifford (Vice-President, Industrial Relations, Employers' Council of British Columbia): There is one concern on that change, Mr. Hamilton. That is the concern that it still says, "with their employees", further down in that paragraph, and that would restrict the employers who are not directly concerned.

Mr. Hamilton: All right, this is correct. In other words, probably the word "their" should also be removed in order to emphasize the fact that there is total freedom among employers to group themselves in bargaining with employees.

The Chairman: But would they be bargaining with some employees who were not theirs?

Mr. Clifford: The concern is where there may be an employer who is a part of, say, the Employers' Council supporting the construction industry but not necessarily bargaining himself or his employees not being a part of the construction industry at that time. As an example, some of the forest industry companies have established their own construction work forces who are not members of the Construction Labour Relations Association but they still, as forest companies, wish to support the construction industry. So the presence of the word "their" I would think would limit them in that application.

The Chairman: What do they want to do that is really outside the bargaining process?

Mr. Clifford: The main master construction industry negotiations are going to establish the rates for the particular trades, which ultimately are going to be applied to them or something in that general range. So when the companies in the forest industry are contracting out construction they may want to be sure that they support, in their contracts, Construction Labour Relations.

The Chairman: I am not much wiser.

Mr. Affleck: That is my example, Mr. Chairman. What they would do is withhold or lay off their force or lock their force out if that was what what going on in the rest of the industry.

[Traduction]

M. Hamilton: Bien que je n'aie pas étudié à fond cette question, il me semble qu'en supprimant du bill la ligne restrictive:

Un secteur commercial, industriel ou professionnel, vous supprimeriez la majeure partie de nos objections—pas tous, mais la majeure partie, à cause des derniers mots:

... portant sur les traitements, salaires, ... et conditions d'emploi ...

Je viens de consulter mes associés et, à tous, cela nous semble suffisant, du moins pour ce qui est des négociations collectives.

Le président: Alors, venons-en aux faits. Que voulez-vous d'autre?

M. Hamilton: Passons au projet d'article 4(2) et nous verrons ... monsieur Clifford.

Le président: Monsieur Clifford.

M. R. J. Clifford (vice-président chargé des relations de travail pour l'Employers' Council of British Columbia): Ce qui nous inquiète, un peu plus bas, c'est que l'on conserve la mention «employés», ce qui risque d'imposer des contraintes aux employeurs qui ne sont pas directement concernés.

M. Hamilton: Bien, vous avez raison. Autrement dit, il faudrait également supprimer le terme «leurs» pour bien établir que les employeurs sont entièrement libres de se regrouper lorsqu'ils négocient avec les employés.

Le président: Mais est-ce qu'ils négocieraient avec des employés qui ne sont pas les leurs?

M. Clifford: Vous voyez, un employeur peut faire partie, par exemple, du conseil des employeurs et apporter son soutien à l'industrie de la construction, sans être forcément lui-même ni ses employés directement intéressés au secteur de la construction à ce moment-là. Par exemple, certaines compagnies forestières ont créé leur propre compagnie de construction qui ne font pas partie de l'association des relations de travail de la construction mais qui n'en sont pas moins, à titre de compagnies forestières, en faveur de l'industrie de la construction. Ainsi, ce terme «leurs» constituerait pour elles un obstacle.

Le président: Et que veulent-elles faire en dehors du processus de négociation?

M. Clifford: Les principales négociations de l'industrie de la construction fixent, pour chaque métier, des tarifs qui s'imposeront ensuite plus ou moins dans tous ces secteurs. Ainsi, lorsque les compagnies de l'industrie forestière donnent des contrats de construction, elles s'assurent, dans ces contrats, d'un soutien aux relations de travail dans la construction.

Le président: Je ne comprends pas tellement mieux.

M. Affleck: C'est mon exemple, monsieur le président. Face à une telle situation dans le reste de l'industrie, elles mettraient à pied leurs employés ou décrèteraient le lock-out.

[Text]

A Witness: No.

Mr. Affleck: No?

The Chairman: I am not too sure that you are being very specific, at least to my satisfaction to know what you are talking about.

Mr. Clifford: Let us start with the . . .

Mr. Robert Gray (Director, Personnel and Administrative Service, Cominco Ltd.): Mr. Chairman, perhaps I could explain it this way. Say a major company is about to let a contract for construction of a plant and they would stipulate in the notice of bid that the contractors bidding on that work must be a members, for example, of Construction Labour Relations Association. This would be done for the purpose of, one, supporting the collective bargaining efforts of the Construction Labour Relations Association, and, two, protecting themselves as employers against unreasoned bargaining by nonmembers of the Construction Labour Relations Association.

So when you say within the over-all collective bargaining process, I have to agree that you are correct, if you take it in the broadest sense. But it really goes a little bit beyond the collective bargaining process because it extends into the bidding process but the intent is to control the unreasoned collective bargaining.

• 1220

The Chairman: Surely that is one of the very things that somebody ought to really be concerned about. If in fact the association is used in order to set up sort of in-house tendering or something I think that might be . . .

Mr. R. Gray: No, I am sorry, Mr. Chairman. It is not in-house tendering.

The Chairman: Mr. Davidson, do you want to . . .

Mr. R. Gray: The overwhelming majority of the contractors are members of the Construction Labour Relations Association, so far as being in-house 800 contractors are members. It is really not in-house.

The Chairman: But you are forbidding entry by anybody outside of the association.

Mr. R. Gray: Not entry.

The Chairman: Not entry into the association but entry into the bid.

Mr. R. Gray: Correct.

The Chairman: Mr. Davidson.

Mr. Davidson: Maybe I have misunderstood, Mr. Chairman, but if the situation is one where a person who wants to build a pulp mill decides that he will entertain bids only from a limited number of people, it is a free country, he does not have to buy from anybody if he does not want to. He can say I will entertain bids from a, b, c and d, and . . .

Mr. Hamilton: That is quite correct, sir, but under the present agreement he cannot sit down with the six other major forest operators in British Columbia and have the seven of

[Translation]

Un Témoin: Non.

M. Affleck: Non?

Le président: Vous n'êtes pas très précis et je ne suis pas certain de savoir de quoi vous parlez.

M. Clifford: Commençons par . . .

M. Robert Gray (directeur du personnel et des services administratifs, Cominco Ltd.): Monsieur le président, voilà de quoi il s'agit. Supposons qu'une grosse compagnie soit sur le point de donner un contrat pour la construction d'une usine et qu'elle précise, dans son appel d'offres, que les entrepreneurs doivent faire partie, c'est un exemple, de l'Association des relations de travail dans la construction. Cela servirait, d'une part, à soutenir les négociations collectives de l'association, et, d'autre part, cela la protégerait à titre d'employeur, des répercussions de négociations excessives de la part d'unités qui ne font pas partie de l'association.

Donc, lorsque vous parlez du processus des négociations collectives dans son ensemble, je reconnais que vous avez raison, si vous prenez l'expression dans son sens le plus large. Mais cela va au-delà du processus des négociations collectives puisque nous touchons également aux appels d'offres; quoi qu'il en soit, on essaie par là de contrôler les excès dans les négociations collectives.

Le président: Et, c'est précisément de cela que nous devons nous préoccuper. Si l'on utilise l'Association pour organiser des appels d'offres en quelque sorte privilégiés, cela pourrait . . .

M. R. Gray: Non, monsieur le président, je suis désolé, mais il ne s'agit pas d'appels d'offres privilégiés.

Le président: Monsieur Davidson, vous voulez . . .

M. R. Gray: La grande majorité des entrepreneurs font partie de l'Association des relations de travail dans la construction et, en fait de privilèges, 800 entrepreneurs sont membres. On ne peut pas parler de privilèges.

Le président: Oui, mais vous interdisez l'accès à tout entrepreneur qui ne fait pas partie de l'association.

M. R. Gray: Pas l'accès.

Le président: Je ne parle pas de l'accès à l'association, mais aux appels d'offres.

M. R. Gray: C'est exact.

Le président: Monsieur Davidson.

M. Davidson: Je vous ai peut-être mal compris, monsieur le président, mais si un individu qui veut construire une usine de pâte à papier décide de n'accepter les offres que d'un nombre limité de personnes, nous vivons dans un pays libre, il n'est pas obligé de prendre des fournisseurs dont il ne veut pas. Il peut décider d'étudier les offres de A, de B, de C et de D, et . . .

M. Hamilton: Vous avez raison, monsieur, mais dans le cadre de la loi actuelle, il ne peut pas entrer en contact avec six autres exploitants forestiers de la Colombie-Britannique et

[Texte]

them agree that they will accept bids only from the Construction Labour Relations Association members. Do you agree with me in that?

Mr. Davidson: Yes, Mr. Chairman, I think that then involves the possibility of the pulp and paper industry boycotting a certain number of construction firms or a construction firm and that, of course, would raise questions under the act as it is presently drafted.

The Chairman: Mr. Gray.

Mr. R. Gray: It is this precise right that belongs to labour and it is a *quid pro quo* that we are asking. The concerns of the department with respect to the public interest, I think, could be brought up again. If the public interest is to be effectively protected, then there must be a balance between the rights of labour and the rights of management. At the present time labour has this right. It is a normal part of the labour activities with respect to collective bargaining. Management does not have this right. Effectively what we are asking is equality and this equality would effectively protect the public interest far better than inequality.

The Chairman: Well, I think that might be debatable. Mr. Gray.

Mr. Gray (Windsor West): Well I just want to get this clear. Are you asking for anything which is not already available to labour in the Province of British Columbia?

Mr. Hamilton: No, sir. We are asking for nothing which is not already available to labour specifically in British Columbia and generally either by law or de facto by some of their actions in other parts of Canada.

Mr. Gray (Windsor West): Well that really leads to my next question. Your members are, I suppose, entirely or perhaps almost entirely under your provincial jurisdiction for collective bargaining purposes, in terms of the formalities of labour relations.

Mr. Hamilton: Many of our members are. Some are under the federal legislation.

Mr. Gray (Windsor West): The labour law of British Columbia is not identical with that of other provinces. In some ways it has some rather innovative if not far reaching features, at least in its current version. If the amendments you seek are made in the bill what do you think the position would be across Canada of other firms not obviously part of your association in terms of conduct that they could engage in which they might otherwise fear to do? Particularly, would it only be with respect to situations where equivalent rights exist on the part of labour as in the case of British Columbia or would they, because of this act, be able to do certain things which are not common practices in provinces outside of British Columbia, which specifically are not authorized by the labour law of other provinces?

Mr. Hamilton: I think the answer to that is that we do not foresee any interference in other provinces. All we are asking is that the interference of this act with collective bargaining generally whether it is in British Columbia or elsewhere be

[Traduction]

convenir avec eux de n'accepter les offres que des membres de l'association des relations de travail dans la construction. Vous êtes bien d'accord?

M. Davidson: Oui, monsieur le président, mais cela permet d'envisager la possibilité pour l'industrie des pâtes et papier de boycotter un certain nombre de compagnies de construction ou une compagnie donnée et, bien sûr, cela poserait des problèmes avec la loi actuelle.

Le président: Monsieur Gray.

M. R. Gray: C'est un droit dont jouissent les employés et nous en réclamons l'équivalent. Il convient d'ailleurs de reparler ici de l'intérêt public dont le Ministère a parlé. Pour protéger efficacement l'intérêt public, les droits du patronat et ceux des travailleurs doivent s'équilibrer. Pour l'instant, c'est un droit qui a été conféré aux travailleurs. C'est un droit dont ils disposent au moment des négociations collectives. Le patronat ne dispose pas du même droit. Nous réclamons l'égalité qui constituerait une bien meilleure protection de l'intérêt public que l'inégalité.

Le président: Cela peut être contestable. Monsieur Gray.

M. Gray (Windsor-Ouest): Est-ce que vous réclamez quelque chose dont les travailleurs de la Colombie-Britannique ne disposent pas actuellement?

M. Hamilton: Non, monsieur. Nous ne réclamons aucun droit qui n'ait déjà été conféré aux travailleurs de la Colombie-Britannique et, d'ailleurs, par la loi ou grâce à des droits acquis dans d'autres parties du Canada.

M. Gray (Windsor-Ouest): Cela m'amène à la question suivante. Vos membres relèvent entièrement, ou du moins presque entièrement de votre juridiction provinciale aux fins des négociations collectives; je veux parler des formalités des relations de travail.

M. Hamilton: La plupart de nos membres. Certains d'entre eux relèvent de la juridiction fédérale.

M. Gray (Windsor-Ouest): Les lois du travail de la Colombie-Britannique ne sont pas identiques à celles des autres provinces. Ces lois prennent parfois un caractère novateur, pour ne pas dire futuriste, du moins sous leur forme actuelle. Si les amendements que vous réclamez sont adoptés, qu'advient-il des sociétés canadiennes des autres provinces qui ne font pas partie de votre association; dans quelles entreprises pourraient-elles se lancer qui, jusqu'à présent leur sont demeurées interdites? Les effets de ces modifications se feraient-ils sentir uniquement lorsque des droits équivalents à ceux de la Colombie-Britannique sont conférés aux travailleurs ou bien des pratiques qui ne sont pas courantes dans d'autres provinces que la Colombie-Britannique, qui ne sont pas autorisées par les lois du travail des autres provinces, deviendraient-elles possibles?

M. Hamilton: Nous ne prévoyons pas d'interférence avec les autres provinces. Nous voulons simplement que cette loi cesse de s'intéresser aux négociations collectives, que ce soit en Colombie-Britannique ou ailleurs. J'ajoute que certaines pro-

[Text]

removed. I think it also might be said that there is serious consideration being given in other provinces at the present time to redrafting acts which may very well follow the British Columbia act. There are discussions of various kinds which have been going on in this regard. But that really is extraneous to the subject. The fact is that the act now interferes with collective bargaining.

• 1225

Mr. Gray (Windsor West): My final question is this: I gather that the practices that you feel would be available to your members if the amendments you seek are made are permitted under British Columbia labour law.

Mr. Hamilton: Yes, definitely.

Mr. Gray (Windsor West): And you feel you are inhibited in pursuing these practices because of the existing state of the combines act.

Mr. Hamilton: That is correct. It is also the view of Alberta and it is also the view of employers in Ontario. They feel, as a matter of fact, inhibited in establishing employers' associations in these provinces and there is no doubt whatsoever about this, Mr. Chairman, because of the present wording of the act.

Mr. Gray (Windsor West): I want to ask Mr. Davidson a question, and it arises specifically out of the British Columbia situation and what the British Columbia labour law permits.

The other day when we were having a discussion with witnesses here about the effect of the sections in the proposed bill, sections 4.5 and 4.6 in regulated industry, someone asked the question, "Would we have a situation where somebody might be prosecuted under the bill we are studying now for engaging in conduct which did not fall within the exceptions involving regulated industry, even though what they were doing appeared to be specifically sanctioned by another statute?" It is my recollection that Mr. Bertrand said that there is a clear doctrine of law that where somebody acts pursuant to the direction or sanction of another law, they are not subject to prosecution under the one that we are talking about. I may not have stated this exactly, but I recall Mr. Bertrand bringing that forward as an answer. If I have stated this correctly, how would the witnesses today and their members be subject to possible action under the existing combines law if what they are doing is specifically sanctioned and recognized by the existing British Columbia labour law?

The Chairman: Mr. Davidson.

Mr. Davidson: I think, Mr. Chairman, there are a couple of important considerations here. One is that the sections to which 4.5 applies are criminal sections and I think that the provincial legislation, as I understand it, cannot amend the criminal law. Therefore, it is the prohibitions of the criminal provisions of the act which apply unless there is something in the form of provincial legislation which protects the public from what would otherwise be an undue lessening of competition. So that is kind of a general observation.

[Translation]

vinces envisagent sérieusement de modifier leurs lois dans le même sens que la Colombie-Britannique. Nous avons eu toutes sortes de discussions à ce sujet. Mais cela n'a rien à voir avec le sujet qui nous concerne. Le fait est qu'à l'heure actuelle, la Loi s'émette dans le processus des négociations collectives.

M. Gray (Windsor-Ouest): Ma dernière question est la suivante: Je crois comprendre que, selon vous, la ligne de conduite que pourraient suivre vos membres si les amendements que vous proposez sont adoptés est permise en vertu de la Loi sur le travail de la Colombie-Britannique.

M. Hamilton: Oui, sans aucun doute.

M. Gray (Windsor-Ouest): Et vous êtes d'avis qu'à l'heure actuelle, vous ne pouvez suivre cette ligne de conduite à cause des dispositions de la Loi sur les coalitions.

M. Hamilton: C'est exact. Les employeurs de l'Alberta et de l'Ontario partagent également cet avis. En fait, ils ont l'impression que le libellé actuel de la loi les empêche de mettre sur pied des associations d'employeurs dans ces provinces, ce qui ne fait d'ailleurs aucun doute, monsieur le président.

M. Gray (Windsor-Ouest): J'aimerais poser une question à M. Davidson au sujet de la situation en Colombie-Britannique et de ce qui est permis aux termes de la Loi sur le travail de cette province.

L'autre jour, lorsque nous avons discuté avec les témoins des répercussions des articles 4.5 et 4.6 du projet de loi sur l'industrie réglementée, quelqu'un a demandé si, en vertu du bill à l'étude, il serait possible de poursuivre quelqu'un pour s'être livré à des pratiques qui n'entrent pas dans la catégorie des exceptions concernant l'industrie réglementée, même si de telles pratiques sont autorisées par une autre loi. Je me souviens que M. Bertrand avait déclaré qu'aux termes de la Loi, quelqu'un qui agit conformément aux directives d'une autre loi ne peut être poursuivi en vertu du bill présentement à l'étude. M. Bertrand n'a peut-être pas exprimé cette idée en ces termes, mais je me souviens que telle était la portée de sa réponse. Si j'ai raison, comment est-ce que les témoins d'aujourd'hui et leurs membres pourraient être sujets à une poursuite en vertu de la Loi actuelle sur les coalitions si leurs actes sont reconnus et autorisés par la Loi actuelle sur le travail de la Colombie-Britannique?

Le président: Monsieur Davidson.

M. Davidson: Monsieur le président, plusieurs questions importantes entrent en ligne de compte. Premièrement, les articles auxquels s'applique l'article 4.5 du bill relèvent du Code criminel et je pense que la loi provinciale, sauf erreur, ne peut modifier le droit pénal. Donc, ce sont les interdictions en vertu des dispositions pénales de la loi qui s'appliquent à moins que certaines dispositions de la Loi provinciale protègent le public de ce qui pourrait être interprété autrement comme un amoindrissement indu de la concurrence. C'est là une observation générale.

[Texte]

To be more specific, I find it difficult to understand how the British Columbia legislation deals with a situation where the forest industry of British Columbia has agreed that they will not deal with, that they will boycott certain contractors. It is not clear to me what the provincial legislation says. How does it provide that the forest industry may boycott certain contractors and how does it provide that the contractors re-establish their acceptability? How does it allow them to get back on site, or does it mean that once they are boycotted they are dead? It is not clear to me what the provincial legislation says.

Mr. Peter MacAllister (Manager, Labour Relations, B.C. Hydro and Power Authority): Mr. Chairman, if I may.

The Chairman: Mr. MacAllister.

Mr. MacAllister: Getting back to this balance of power situation that Mr. Gray was referring to earlier, the labour code of British Columbia provides for such things as information picketing, which allows a union to set up a picket line say outside of a non-union firm that is attempting to bid on work that would otherwise go to a unionized firm. It also provides for allied picketing, whereby a union may picket somebody who is not directly involved in the dispute but who may well be in a position of supplying an employer that is directly involved in the dispute. Labour also has the alternative of a "hot declaration", which is basically a hands-off principle and quite effective. I think all we are basically asking for is to regain or to maintain a balance of power from the employer side in order that we would have the same flexibility as labour in concerted efforts to protect our own interests as employers.

• 1230

The Chairman: Mr. Huntington.

Mr. Huntington: That almost gets at what has been troubling me here. The employers are asking for powers to counteract those just described—and this is what gives me trouble—in eliminating what you referred to as troublesome bids. Do they come from outside the CLR?

Mr. MacAllister: If I could address that, Mr. Chairman; no, this has nothing to do directly with competitive bids, although it could indirectly relate to competitive bids. It is a means by which the trade union can put pressure on the employer to slow down his business, to restrain his competitiveness, because of a labour dispute.

The Chairman: Can I pursue this for just a second. The other day we had the agricultural community before us. They started off more or less the same way, I think, as yourselves, but from an altogether different vantage point. They wanted that total exemption that labour had, and they all agreed that this is exactly what they wanted. When I suggested that maybe we ought to give it to them, they then decided that they did not want it at all; that if the words "for their own reasonable protection as such workmen or employees" were

[Traduction]

Pour être plus précis, j'ai de la difficulté à voir comment la Loi de la Colombie-Britannique pourrait régler une situation où, par exemple, l'industrie forestière de la Colombie-Britannique a décidé de boycotter certains entrepreneurs. Les dispositions de la loi provinciale à cet égard ne sont pas claires. Comment peut-elle prévoir que l'industrie forestière peut boycotter certains entrepreneurs et comment peut-elle permettre à ces derniers de se faire accepter à nouveau? Comment leur permet-elle de reprendre leurs affaires? Ou alors, est-ce qu'aux termes de cette loi, une fois qu'ils ont été boycottés, ils ne peuvent remettre leurs affaires en marche? Je ne vois pas clairement ce que stipule la Loi provinciale à cet égard.

M. Peter MacAllister (directeur, Relations ouvrières, B.C. Hydro and Power Authority): Monsieur le président, j'aimerais répondre, si vous le permettez.

Le président: Monsieur MacAllister.

M. MacAllister: Pour revenir à la question de l'équilibre des pouvoirs dont M. Gray a parlé plus tôt, le code du travail de la Colombie-Britannique prévoit des moyens tels que le piquetage d'information, permettant à un syndicat de dresser une ligne de piquetage à l'extérieur d'une entreprise non syndiquée qui tente d'obtenir une soumission qui, autrement, serait confiée à une société syndiquée. Elle permet également le piquetage allié, c'est-à-dire qu'un syndicat peut installer un piquet de grève devant une société qui ne participe pas directement à la dispute mais qui est peut-être en mesure d'approvisionner l'employeur qui, lui, est directement concerné. La partie ouvrière peut également imposer un diktat, moyen très efficace d'interdiction de négocier. Tout ce que nous demandons, en principe, c'est de rétablir ou de maintenir l'équilibre des pouvoirs du côté de l'employeur afin d'avoir la même souplesse que la partie ouvrière dans nos efforts pour protéger nos propres intérêts.

Le président: Monsieur Huntington.

M. Huntington: Cela touche presque le point qui m'inquiète ici. Les employeurs demandent des pouvoirs pour contrebalancer—et c'est ici que j'ai du mal à comprendre—ce que vous venez de décrire comme des offres de soumission gênantes. Ces offres proviennent-elles de l'extérieur des Relations de travail du Canada?

M. MacAllister: Monsieur le président, cela n'a rien à voir directement avec les offres concurrentielles, bien qu'il puisse y avoir un lien indirect. Il s'agit de moyens grâce auxquels les syndicats ouvriers peuvent exercer des pressions sur l'employeur, ralentissant ses exploitations et amoindrissant sa position concurrentielle, à cause d'un différend ouvrier.

Le président: Puis-je poursuivre cette discussion encore un instant. L'autre jour les représentants de la communauté agricole ont comparu devant nous. Ils ont exposé plus ou moins le même raisonnement que vous mais d'un tout autre point de vue. Ils ont demandé d'avoir droit aux exemptions totales accordées à la partie ouvrière. Lorsque nous avons proposé de la leur accorder, ils ont décidé qu'ils n'en voulaient plus, car si les mots «pour leur protection raisonnable à titre de travailleurs ou d'employés» s'appliquaient aux offices de commercia-

[Text]

applied to marketing boards, they would have felt it was too vague and really did not give them an exemption at all. But with labour unions they rather thought it did. In your particular case, if you had combinations or activities of employers for their own reasonable protection as such employers, would that really cover you? I am inclined to think it would not. You have a value judgment as to what is for your own reasonable protection as employers, and that would be sufficiently vague, in terms of being untested in the courts and so on, that you would say you still might be prohibited from doing that which you like to do.

Mr. Hamilton: I think that is why we inserted the word "purpose", because purpose seems to be much more positive an objective than "reasonableness", which has a wide range of interpretation.

Mr. Chairman, before we leave this, I would draw your attention specifically to the impact of this discussion on Section 4.(2) as well, because that is in effect the section that plugs loopholes, and we agree and we agree with the loopholes being plugged. We are not here to try to get exemptions from the bill for everybody under any circumstances. Even if you fix up along the lines we have been discussing, I think it is now clearly understood what we have in mind, and, I hope, the reasonableness of it.

The Chairman: I think there may be some discussion in respect of their employees, which started off the new round of concerns being expressed by Committee members.

Mr. Hamilton: I just would not want to leave before dealing with this. I do not know how much more time we have.

The Chairman: It depends upon the members. Are you agreed to sit, we will say, until 12.45 or 1 o'clock?

Mr. Huntington: Let us clear the point up.

The Chairman: Yes, I think these matters must be cleared up.

Mr. Hamilton: Perhaps discussion of Section 4.(2) at this point, sir, might help to clarify the matter. Nothing in Section 4.(2) respects very definitely "the services of workmen or employees", which are the terminal words there. This has a limiting effect, and we suggest there again the addition of the words, "unless it has as its purpose the effective conduct of collective bargaining".

The Chairman: But surely there is something much more substantive than that in your proposal, and that is the deletion of the word "selectively". Is that not correct?

• 1235

Mr. Hamilton: Well, yes. I would suggest to you, sir, that selectively really has no relation to this particular discussion at the moment.

The Chairman: So you have no objection if the word "selectively" is left in?

[Translation]

lisation, ce serait trop vague, selon eux, et ne prévoieraient aucune exemption à leur intention. Mais ils étaient cependant d'avis que dans le cas des syndicats ouvriers il en était autrement. Quant à vous, si la loi prévoyait des activités d'employeurs en vue de votre propre protection raisonnable à titre d'employeurs, auriez-vous l'impression d'être protégés? J'ai tendance à croire que non. Si vous portez un jugement de valeur sur ce qui constitue votre propre protection raisonnable à titre d'employeurs, ce serait suffisamment vague en ce sens que les tribunaux n'auraient pas vérifié la question, etc., et vous pourriez conclure que ces dispositions vous empêchent quand même d'agir comme vous l'entendez.

M. Hamilton: C'est pourquoi nous avons ajouté le mot «but» car il donne un caractère plus positif à l'objectif que l'expression «caractère raisonnable», qui peut être interprétée de plusieurs façons.

Monsieur le président, avant de passer à un autre sujet, j'aimerais attirer votre attention sur les répercussions que cette discussion peut avoir sur l'article 4.(2) également, car c'est cet article qui élimine toute échappatoire, si nous tenons à ce qu'elle soit éliminée. Nous ne sommes pas ici pour essayer d'obtenir des exemptions en vertu du bill pour n'importe qui et dans n'importe quelle circonstance. Même si vous prenez une décision conforme à la discussion qui précède, je pense que chacun comprend ce que nous préconisons et considère que votre demande est raisonnable.

Le président: Il y aura peut-être des discussions au sujet des employés, et à ce propos les membres du Comité ont exprimé certaines inquiétudes.

M. Hamilton: Je ne sais pas combien de temps il nous reste, mais je ne voudrais pas partir avant d'avoir examiné cette question.

Le président: Tout dépend des membres. Êtes-vous d'accord pour siéger jusqu'à 12 h 45 ou 13 heures?

M. Huntington: Réglons cette question.

Le président: En effet, je pense que cela s'impose.

M. Hamilton: En discutant l'article 4.(2) on pourrait peut-être éclairer la question. Rien à l'article 4.(2) n'a trait directement aux «services par des ouvriers ou des employés», qui sont les derniers mots de cet article. Cela a un effet limitatif et nous proposons encore une fois d'ajouter les mots «à moins que cela ait pour but de mener efficacement les négociations collectives».

Le président: Mais il y a quelque chose d'encore plus important dans votre proposition, à savoir le retranchement de l'expression «d'une manière sélective». N'est-ce pas exact?

M. Hamilton: Vous aviez raison. Selon moi, l'expression «d'une manière sélective» n'a rien à voir avec cette discussion.

Le président: Donc, vous n'avez aucune objection à ce que cette expression ne soit pas retranchée de l'article?

[Texte]

Mr. Hamilton: It says these amendments are intended to meet concerns which have been expressed by associations of employers of such persons as entertainers, and that refers to engagement. No, I think we would have no objection to the word selectively being left in, if there was a contribution made by those words. Our point is that "selectively" does not meet the objections in any way which we raised originally with the Minister.

The Chairman: Mr. Affleck.

Mr. Affleck: Just following up Mr. Gray's point—and I am no expert on British Columbia labour law—we heard that the labour law in British Columbia specifically authorized employees to do certain things. I take it that what we are being told here is that the labour law in British Columbia does not authorize employers to do what you say you would like to do, namely, have an association whereby the members would agree amongst themselves that in time of labour strife they will stand together for the benefit of negotiations in the future conduct of the industry.

Mr. Hamilton: Mr. Clifford will quote the section of the Code which permits the type of thing that you say is not permitted.

Mr. Clifford: Basically, there is a section of the Code which encourages the kind of bargaining and the kind of employer coming together, and in fact the provincial government has within the last ten days announced its formation of a government employers council to bring all the employers of Crown corporations together in a very similar fashion.

Mr. Affleck: Does it say what they can do though?

Mr. Clifford: That particular act has been announced but the wording has not been brought out. In terms of the provincial act, as far as private employers are concerned, it is under a section of accreditation and is very general in terminology. It does not say very specifically all the things that that group of employers can do.

Mr. Hamilton: But it certainly does not say things which they cannot do?

Mr. Clifford: That is right.

The Chairman: May I ask you a question? With the addition on 4(2) of the words, "unless it has as its purpose the effective conduct of collective bargaining", which is really saying that you can withhold selectively any product from any person, to refrain selectively from requiring any person or product other than the services, et cetera, I am still at a loss as to why you should have the right to selectively break up groups or whatever by virtue of agreement?

Mr. Hamilton: Boycott is perhaps a debatable context here. To deal with the construction industry, you have 850 contractors in British Columbia who bargain as one unit, who come within their own organization to a determination of what they are going to do in a negotiation, who may engage in a lockout

[Traduction]

M. Hamilton: Selon l'explication, ces amendements ont pour but de soulager les inquiétudes qui ont été exprimées par les associations d'employeurs dans le monde du spectacle, par exemple, et cela a trait à leur engagement. Non, je ne pense pas que nous nous opposions à ce que l'expression «d'une manière sélective» soit laissée dans cet article, si toutefois elle y apporte quelque chose. Selon nous, cette expression ne répond pas aux objections dont nous avons fait part au ministre à l'origine.

Le président: Monsieur Affleck.

M. Affleck: Pour donner suite au point qu'a soulevé M. Gray,—et je dois dire que je ne suis pas expert en matière de droit ouvrier de la Colombie-Britannique,—on nous a dit que la Loi sur le travail de la Colombie-Britannique autorise les employés à faire certaines choses. Dois-je comprendre que selon vous, la Loi sur le travail de la Colombie-Britannique n'autorise pas les employeurs à faire ce que vous souhaiteriez, c'est-à-dire de créer une association dont les membres s'entendraient entre eux pour lutter ensemble lors des différends ouvriers, dans l'intérêt des négociations sur la conduite future de l'industrie.

M. Hamilton: M. Clifford vous citera les articles du Code qui autorisent le genre d'actions qui, selon vous, sont interdites.

M. Clifford: En principe, un des articles du Code encourage ce genre de négociations et d'associations d'employeurs. En fait, le gouvernement provincial au cours des dix derniers jours a annoncé la création d'un conseil des employeurs gouvernementaux afin de réunir tous les employeurs des sociétés de la Couronne d'une manière semblable.

M. Affleck: Mais cet article précise-t-il quels sont leurs droits?

M. Clifford: On a annoncé cette loi, mais son libellé n'a pas encore été rendu public. Pour ce qui est de la loi provinciale, en ce qui concerne les employeurs du secteur privé, la question relève d'un article d'accréditation dont le libellé est très général. Il ne précise pas tout ce que les groupes d'employeurs peuvent faire.

M. Hamilton: Mais il ne précise pas non plus ce qu'ils ne peuvent pas faire?

M. Clifford: C'est exact.

Le président: Puis-je vous poser une question? En ajoutant l'expression «à moins que cela ait pour but de mener efficacement les négociations collectives» à l'article 4.2 ce qui signifie en réalité que d'une manière sélective on peut refuser un produit à une personne ou empêcher la fourniture d'un produit par une personne, mais non de services, etc., je ne comprends toujours pas pourquoi vous devriez avoir le droit de briser des groupes, par exemple, d'une manière sélective, en vertu d'un accord?

M. Hamilton: La question du boycottage est probablement discutable. Pour ce qui est de l'industrie de la construction, par exemple, en Colombie-Britannique il y a 850 entrepreneurs qui négocient ensemble, qui déterminent au sein de leur propre organisation la ligne de conduite à suivre lors des négociations,

[Text]

or who may have to accept a strike. Outside that, you have another group of contractors, probably 200 or 300, including some very large contractors, who operate nationally under national agreements, who take no part in those negotiations, who accept no responsibility whatsoever during the period of the negotiations, to cease operations or anything else, and to provide another avenue therefore for unions to occupy their members during the period of a lockout. The present act does not allow a group of, let us say, the forest industry or the mining industry or anybody else to come together and say, we feel that the Construction Labour Relations Association are going to come to a responsible agreement and therefore we will deal only with members of that particular association; we will agree as a group so to do.

This I have tried about three or four times. It is a difficult concept, because it is a development which is in the process of growing nationally but which has been applied in British Columbia for about 10 or 11 years, which effectively brought into existence this Employers' Council. At that time, the construction industry were very definitely, in the viewpoint of purchasers of construction, acting in a disorganized and an irresponsible way. They put together the Employers' Council with the intention of encouraging the construction industry to form their own association and to face up to these difficult decisions, rather than having 850 different agreements. The net result is that the construction industry over the years, or that section of it, has begun to act in a much more responsible way. It has had a beneficial effect upon the total bargaining pattern in British Columbia.

At the same time, that kind of activity the business community is engaged in is effectively brought into question by the bill as it is presently constituted. Certainly, it makes it quite clear that any kind of an agreement entered into which said that we will very specifically support the Construction Labour Relations Association and we will not purchase from those who are not members of the Construction Labour Relations Association or deal with them, would not in our opinion be permitted.

We think that, when it has as its purpose the effective conduct of collective bargaining and only when it has as its purpose the effective conduct of collective bargaining, this should be permitted. And we think that it is up to the courts, or the regulatory mechanism of the Combines Investigation Act, to determine these things, rather than to leave untrammelled powers in the hands of the Commission.

• 1240

The Chairman: Any other questions?

Mr. Philbrook: Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, Dr. Philbrook.

Mr. Philbrook: The difficulty I am having with Mr. Hamilton's explanation is that he seemed to be explaining the benefits or possible good effects of the proposal, but not answering your concerns about potential abuse of the proposal, in that certain construction firms could be excluded from these

[Translation]

et qui auront peut-être recours au lock-out à défaut d'accepter la grève. En outre, il existe un autre groupe d'environ 200 ou 300 entrepreneurs dont certains sont très importants, et dont les exploitations se font à l'échelle nationale en vertu d'accords nationaux. Ces derniers ne prennent pas part à ces négociations, n'acceptent aucune responsabilité que ce soit pendant la période de négociations, de cesser leurs opérations, par exemple, et de prévoir un autre moyen pour les syndicats d'occuper leurs membres pendant un lock-out. La loi actuelle ne permet pas à un groupe, par exemple de l'industrie forestière, minière ou autre, de décider à l'unisson que les associations des relations de travail de la construction sont sur le point de conclure un accord responsable, par exemple, et de négocier uniquement avec les membres de cette association.

J'ai déjà essayé de suivre cette voie trois ou quatre fois. C'est un concept très difficile car il est en train de croître dans tout le pays bien qu'il s'applique en Colombie-Britannique depuis 10 ou 11 ans, et c'est, en fait, ce concept qui a amené la création du Conseil des employeurs. A cette époque, l'industrie de la construction, aux yeux des acheteurs de cette industrie, agissait de manière irresponsable et désorganisée. On a donc créé le Conseil des employeurs afin d'encourager l'industrie de la construction à créer sa propre association et à faire face aux décisions difficiles, plutôt que d'arriver à 850 accords différents. Au cours des années, ceci a amené l'industrie de la construction, ou du moins certaines de ses parties, à agir de façon beaucoup plus responsable. Cela a eu un effet favorable sur l'ensemble du processus de négociations en Colombie-Britannique.

Cependant, sous sa forme actuelle, le bill remet en question le genre d'activité à laquelle se livre la communauté commerciale. Le bill précise très clairement que tout genre d'accords aux termes desquels un employeur appuierait l'Association des relations de travail de la construction et refuserait d'acheter un produit de quelqu'un qui n'est pas membre de cette association ou de traiter avec lui, est interdit.

Selon nous, lorsque de telles mesures ont pour but de mener effectivement les négociations collectives, elles devraient être autorisées. Nous estimons que c'est aux tribunaux ou aux mécanismes de réglementation de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions qu'il incombe de prendre de telles décisions plutôt qu'à la commission.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

M. Philbrook: Monsieur le président.

Le président: Oui, monsieur Philbrook.

M. Philbrook: J'ai du mal à comprendre l'explication de M. Hamilton car il semble exposer les avantages ou les bienfaits possibles de la proposition, mais il n'apporte aucune solution à nos inquiétudes quant aux abus possibles, en ce sens que certaines sociétés de construction pourraient être exclues de

[Texte]

activities, for no obvious reason other than that they do not belong to the Construction Association or whatever it is called.

Mr. Hamilton: I could answer, but Mr. Gray lives in this atmosphere very constantly, and I would ask him.

Mr. R. Gray: Mr. Chairman?

The Chairman: Mr. Gray.

Mr. R. Gray: Answering specifically your question, every contractor in British Columbia is free to join the Association; there is no boycott against membership. He is free to join and be a member and take part in the deliberations and bargaining of the Association.

Mr. Philbrook: That gets rather close to the close-shop concept, does it not, which we have concerns about on the labour side; now you are proposing it on the business side.

Mr. R. Gray: I am extremely glad you mentioned that, because that is the point I wish to touch on. There appears to be considerable concern about the abuses of this right or power, or provision, if it was granted and, probably, that is a fair concern. However, look at the enforcement of any law. We have a police force to enforce the law. The police force have guns. In Britain, the police force did not have guns until recently, but then the forces of crime obtained guns, so the police had to have guns. If you take that analogy to the labour-management arena, at the present time the labour unions have this unfettered right to boycott, to carry on actions which, carried on by any other group, would be illegal. Inasmuch as they have this right, it is very difficult for those dealing with them to deal objectively. Experience has shown that, if you give the other side this same right, then the amount of abuse will diminish, because the threat of retaliation will cause a diminution in the utilization of that right. So that restoring the balance will probably and can reasonably be expected to have the effect of giving the public the protection they are entitled to under these circumstances.

• 1245

Mr. Philbrook: Well, Mr. Gray, I do not know if you are really talking about two rights, or two wrongs making a right. We are talking about two kinds of exclusivity here and whether you really mean to argue in favour of the right on both sides or whether your association or council would prefer that right, to be exclusive, not exist on either side.

Mr. R. Gray: I will be quite frank. We had not considered putting restrictions on labour simply because from experience in the past, the more restrictions you place in this area the more difficulties you get into.

Mr. Hamilton: I think very definitely that our position as an association would be that we are not encouraging additional restrictions upon labour. Within other legislation there are many restrictions on both labour and management. But we are arguing very strongly that equal treatment should be awarded each party under this bill, which in effect means getting the bill out of collective bargaining.

[Traduction]

ces activités tout simplement parce qu'elles n'appartiennent pas à l'Association de la construction.

M. Hamilton: Je pourrais vous répondre mais M. Gray est beaucoup plus au courant de la question que moi.

M. R. Gray: Monsieur le président?

Le président: Monsieur Gray.

M. R. Gray: Pour répondre à votre question, chaque entrepreneur de la Colombie-Britannique est libre de se joindre à l'Association. L'accès n'est interdit à personne. Qui que ce soit est libre de se joindre à l'Association et de prendre part aux délibérations et aux négociations.

M. Philbrook: Ceci se rapproche du concept de l'atelier qui n'admet pas les travailleurs non syndiqués, n'est-ce pas? Et c'est ce qui nous inquiète du côté ouvrier; et maintenant vous proposez la même chose du côté de l'entreprise.

M. R. Gray: Je suis heureux que vous en parliez car c'est justement là où je voulais en venir. On semble beaucoup s'inquiéter des abus de ce droit ou de ce pouvoir, et je dirais que ces inquiétudes sont probablement justifiées. Cependant, jetez un coup d'œil à l'application de n'importe quelle loi. Nous avons à notre disposition une force policière chargée d'appliquer la loi. Cette force est armée. En Grande-Bretagne, la police n'était pas armée jusqu'à tout récemment, mais puisque les criminels étaient armés, la police devait l'être également. Si l'on reporte cette analogie sur la scène ouvrière-patronale, à l'heure actuelle les syndicats ouvriers ont le droit de faire du boycottage, et de se livrer à des actes qui seraient illégaux pour tout autre groupe. Dans la mesure où ils jouissent de tels droits, il est très difficile pour ceux qui négocient avec eux de le faire objectivement. L'expérience démontre que si l'on accorde le même droit à la partie opposée, les abus diminueront car la menace des représailles fera diminuer le recours à ce droit. On peut donc s'attendre à ce que ce rétablissement de l'équilibre ait pour effet d'accorder au public la protection qu'il mérite dans de telles circonstances.

M. Philbrook: Eh bien, monsieur Gray, je ne sais vraiment pas si vous parlez de deux aspects positifs ou alors de deux aspects négatifs équivalant à un positif. Nous parlons en réalité de deux genres de pouvoirs exclusifs, et je voudrais savoir si vous êtes en faveur du droit des deux côtés ou si votre association préférerait que ce droit d'exclusivité n'existe ni d'un côté ni de l'autre?

M. R. Gray: Pour être franc avec vous, nous n'avions pas songé à imposer des restrictions du côté ouvrier car l'expérience a démontré que plus on impose des restrictions dans ce secteur, plus il y a des difficultés.

M. Hamilton: L'Association ne préconise aucunement d'imposer des restrictions supplémentaires à la partie ouvrière. Notre loi impose actuellement de nombreuses restrictions aux deux parties, ouvrières et patronales. Mais nous maintenons fermement qu'en vertu de ce bill chaque partie devrait avoir droit à un traitement égal, ce qui signifie en fait que le bill ne devrait pas porter sur les négociations collectives.

[Text]

The Chairman: Mr. Hamilton or Mr. Gray made just one little comment, the point that people are free to join the association. I wonder if really the question is, I suppose, whether or not they are free to stay out. They can get in, but are they forced in? You do not need to comment directly on that, it is just the other side of the same coin.

But on the balance question, I think that almost anyone would agree that there ought to be balance of treatment in collective bargaining because that is the very essence of it, that you, hopefully, have equivalent power negotiating something that is going to be in the broad interests of the two and therefore in the interests of the public. Yet, I still am of the nagging feeling that you are not looking for balance but that you are looking for something more than is on the other side. And I say this to give you the opportunity to respond because it is not really very useful in Committee for us to keep some of these feelings within ourselves and thus you are not allowed to address them, because they can affect the decisions we might make.

I am still of the view that when you talk about secondary boycotts and other things there is a value judgment that somebody has got to make some place as to whether these are really permitted activities of labour. I am inclined to think that under this bill they may well not be. Therefore I do not think, at least to my satisfaction, that you have adequately made the case that there is a disproportionate power on the one side which you must have restored to be able to do your job. It seems to me again that there the exclusivity of the arrangements you wish to make have a spillover effect that, in my view, are way beyond the collective-bargaining process. They can have very considerable impacts on the economy as a whole and the competitive relationships between corporations and the public in the public interest. I would like to hear your general comments in respect of that.

Mr. Hamilton: First let us say that in our opinion nothing we have asked in any way gives us powers or opportunity not now available to the labour movement. This is very definitely the spirit in which we come before you. I think it would be helpful to us, if you feel that this is perhaps the case which you have stated, if you could give us an example or a specific of where you feel we would enjoy a privilege which is not now enjoyed by labour.

Mr. Philbrook: Mr. Chairman, the thing I was trying to get at was not so much whether or not we were going to end up with a balance between employers and labour, because that is a teeter-totter kind of thing and there will always be a certain amount of juggling there back and forth to see if it is evenly balanced. What I was concerned about was that this might be another step in the serious public concern about having two power groups which can deal together and get along together quite well, but are almost becoming divorced from the regular labour market, from all the little guys who have to, or choose to operate, for whatever good reasons, outside of those two big, powerful organizations. Big labour and big business getting together in a rather exclusive way, even though they are

[Translation]

Le président: Monsieur Hamilton, ou monsieur Gray, vient d'indiquer que chacun est libre de se joindre à l'Association. Je me demande en fait si la question n'est pas plutôt de savoir si a le droit de ne pas y appartenir. Les employeurs ils peuvent s'y joindre, mais sont-ils obligés à le faire? Vous n'avez pas besoin de me répondre, je tenais simplement à exposer l'autre côté de la médaille.

Pour ce qui est de la question d'équilibre, je pense que presque chacun s'entendra pour dire qu'il devrait y avoir un équilibre au niveau des négociations collectives car tel est le principe même des négociations, à savoir que les deux parties jouissent de pouvoirs égaux lorsqu'elles négocient quelque chose dans leur intérêt général, et donc dans l'intérêt du public. Cependant, j'ai encore la fâcheuse impression que vous ne cherchez pas à obtenir l'équilibre mais plutôt à obtenir des pouvoirs supérieurs à la partie adverse. Je tenais à vous faire part de cette impression pour vous donner la chance de répondre, car ce comité ne serait guère utile si chacun gardait ses impressions pour lui sans que vous puissiez vous expliquer, puisque ces impressions peuvent influencer notre décision.

Je suis toujours d'avis que lorsqu'il s'agit des boycottages secondaires et d'autres mesures de ce genre, quelqu'un doit porter un jugement de valeur pour savoir si ces activités sont réellement permises. J'ai tendance à croire qu'en vertu de ce bill, elles ne le seront peut-être pas. Pour ma part, j'estime donc que vous n'avez pas su démontrer de manière satisfaisante qu'il y a un déséquilibre des pouvoirs et qu'il faut restaurer cet équilibre afin que vous puissiez mener à bien votre tâche. Il me semble encore que l'exclusivité des accords que vous souhaitez aura des répercussions qui, selon moi, iront beaucoup plus loin que le processus des négociations collectives. Elle risque d'avoir des effets considérables sur l'économie et sur le rapport concurrentiel entre les sociétés et le public que demande l'intérêt du public. J'aimerais connaître vos vues à cet égard.

M. Hamilton: Premièrement, nous n'avons rien demandé qui nous conférerait des pouvoirs dont les syndicats ouvriers ne jouissent pas actuellement. C'est dans cette optique que nous comparaissons devant vous. Si vous n'êtes pas de cet avis, il serait très utile de nous donner un exemple d'un privilège ou d'un droit dont nous jouirons et auquel la partie ouvrière n'a pas accès.

M. Philbrook: Monsieur le président, je n'essayais pas tellement de parler de l'équilibre entre les employeurs et les employés, car on ne cessera jamais de peser le pour et le contre pour voir si l'équilibre existe à ce niveau. Ce qui m'inquiète davantage, c'est qu'on risque de se retrouver avec deux groupes capables de négocier ensemble sans difficulté mais qui seront presque séparés du marché du travail ordinaire, de tous les petits entrepreneurs qui désirent, pour toutes sortes de raisons, mener leurs affaires à l'extérieur de ces deux puissantes organisations. C'est donc une question du grand syndicat et de la grande entreprise qui négocient ensemble d'une manière exclusive, bien qu'ils s'entendent très bien et permettent de bons résultats.

[Texte]

getting along well together and even though they are providing some good effects.

Mr. Hamilton: I think the short answer to that would be if you look at the construction-labour associations with the 850 members—what is the percentage? Mr. Ansley can give you a percentage as to how many of them are, say, 10 employees or less, or something of this kind.

• 1250

Mr. Ansley: Mr. Chairman, to answer that question, out of the 858 which I think is the correct number, which involves over 80 per cent of the work force in the construction industry in British Columbia, the make-up of those 850, there are over—I may have to recheck this but there are over 600 of those firms that employ an average of 10 employees or less.

Mr. Philbrook: That is not really the point is it? The point is that they are banding . . .

The Chairman: It is not the point I was trying to get at.

Mr. Philbrook: . . . together to form a solid negotiating block, but there are still people outside of the association.

Mr. Ansley: Mr. Chairman, I have the feeling that you think construction labour relations or a forestry organization or any of these are exclusive clubs. I can assure you that as far as the construction industry goes, a company, whatever its size, be it two employees or 500 employees, is free to join, and after a period of time, is free to leave.

Mr. Hamilton: It might be pointed out, Mr. Chairman, that the provincial act specifically so designates.

Mr. Affleck: Yes, but the problem really is that they are free to join and there is no problem with that under the present act. The Employers Council as it now stands is not committing any offence by having a voluntary membership, nor would the labour relations association be committing any offence by having voluntary membership. The problem arises, as I see it from what Dr. Philbrook is saying, is when the employers agree that they will not employ any labour group, any construction company, that does not belong to the Construction Labour Relations Association. As soon as that happens, and if the employers' group gets to be 95 per cent of all construction operations or people who are calling upon construction trades in British Columbia, the group of contractors that do not belong to the labour relations association are limited in the work they can do. And that would be a boycott on an exclusion of the nonconstruction labour relations association members. And effectively, if the Employers' Council gets large enough, you will limit nonmember construction companies in their opportunities in British Columbia.

The Chairman: I think that is one of the background fears.

Mr. Hamilton: Yes, I think I can appreciate that fear, but does it not also and equally apply to unions at present? There was a reference earlier on to the closed shop. At present,

[Traduction]

M. Hamilton: Pour répondre brièvement à cette question, il faut regarder les associations syndicales de la construction comptant 850 membres—quel est le pourcentage exact? M. Ansley pourra vous dire quel est le pourcentage de ces membres qui comptent dix employés ou moins, par exemple.

M. Ansley: Monsieur le président, ces 858 membres, ce qui comprend plus de 80 p. 100 de la population active de l'industrie de la construction de la Colombie-Britannique, plus de 600 sociétés emploient en moyenne 10 employés au moins.

M. Philbrook: Là n'est pas la question, n'est-ce pas? Le fait est plutôt que ces sociétés se regroupent . . .

Le président: Ce n'est pas ce que je voulais savoir.

M. Philbrook: . . . ensemble pour former un bloc de négociation solide, mais il y a encore des sociétés qui ne font pas partie de l'association.

M. Ansley: Monsieur le président, j'ai l'impression que selon vous les organisations syndicales de la construction, de l'industrie forestière ou de tout autre groupe constituent des clubs exclusifs. Je puis vous assurer qu'en ce qui concerne l'industrie de la construction, une société, quelle que soit son importance, qu'elle compte deux employés ou 500, est libre de se joindre à l'association ou de s'en dissocier après un certain temps.

M. Hamilton: Je puis indiquer, monsieur le président, que la loi provinciale est très précise à cet égard.

M. Affleck: Oui, mais la difficulté provient du fait que ces sociétés sont libres de se joindre à l'association et qu'il n'y a aucun problème à ce niveau en vertu de la loi actuelle. Le Conseil des employeurs n'enfreint pas la loi en acceptant des membres volontaires, et il en est de même pour les associations ouvrières. D'après ce que M. Philbrook a dit, le problème se pose lorsque les employeurs conviennent de ne pas embaucher un groupe ouvrier ou une compagnie de construction qui ne fait pas partie de l'Association des relations ouvrières de la construction. Dès que cela sera possible, et si ce groupe d'employeurs parvient à représenter 95 p. 100 de toutes les opérations de construction ou des travailleurs de la construction de la Colombie-Britannique, à ce moment-là, le groupe d'entrepreneurs qui n'appartient pas à l'Association sera extrêmement limité. Il s'agirait d'un boycottage ou de l'exclusion des sociétés qui ne sont pas membres de l'Association des relations ouvrières de la construction. Et en fait, si le Conseil des employeurs prend suffisamment d'importance, il limitera les perspectives de travail des compagnies de construction qui ne font pas partie du Conseil en Colombie-Britannique.

Le président: Je pense que c'est là l'une des craintes majeures.

M. Hamilton: Oui, je comprends cette inquiétude, mais est-ce que cela ne s'applique pas également aux syndicats à l'heure actuelle? On a parlé tout à l'heure des ateliers qui

[Text]

something like over 90 per cent of the labour . . . What is the exact figure, Jim?

Mr. Clifford: There are over 90 per cent with the Rand formula, Bill.

Mr. Hamilton: Over 90 per cent of the industry in British Columbia has some form or another of restriction upon the individual who is employed by a particular company as far as his freedom to exempt himself from union activity is concerned. This ranges from the closed shop, where he must be a member of the union before he can be employed, to a situation in which when employed, within a period of time in a union shop, he must join the union. And my memory of it is, that if you take those two together, you have in the organized section something very close of 75 per cent of the total employees covered. In other words, once you become unionized—and it is unions we are dealing with as an Employers' Council in these collective bargaining negotiations—the restrictions of one kind or another on the union side apply to the very great majority of those individuals.

The Chairman: Mr. McCain.

Mr. McCain: Mr. Chairman, if the organization that these witnesses represent were to advertise with the same phraseology as the government, the lowest or not any tender, etc., and if they were then to accept only the tenders of the groups with whom they wish to do business, would this be against the act and would it be detrimental to their business if they operated in this fashion?

• 1255

The Chairman: Mr. Davidson perhaps might give us the departmental view. Is that the witness from whom you wanted the answer?

Mr. Davidson: Any buyer is free to choose the person with whom he wishes to deal, unless he were in a monopoly and the rules change somewhat then, but normally any buyer is free to choose the people from whom he wants to buy.

The Chairman: But can they jointly band together and make a conscious decision in advance not to deal with a certain group?

Mr. Davidson: No, Mr. Chairman, if they accounted for a . . .

The Chairman: That is the question, I think, that is at hand.

Mr. Davidson: If a group accounts for a sufficient proportion of the market that the agreement could be held to be undue, then banding together to refuse to deal with some people who are attempting to operate in that market would be offensive under the proposed act.

The Chairman: Is that not precisely what they want to avoid? To the witnesses, is that the nub of the secondary question with which we are now dealing?

[Translation]

n'acceptent pas des membres non syndiqués. A l'heure actuelle, plus de 90 p. 100 de la population active—quel est le chiffre exact, Jim?

M. Clifford: Selon la formule Rand, il y en a plus de 90 p. 100.

M. Hamilton: Plus de 90 p. 100 de l'industrie en Colombie-Britannique imposent des restrictions quelconques aux individus qui travaillent pour une société donnée, du moins en ce qui concerne leur liberté de ne pas participer aux activités du syndicat. Il peut s'agir de l'atelier fermé où une personne doit être membre du syndicat avant d'être embauchée, ou alors d'une situation où l'employé doit se joindre au syndicat dans un délai donné. Sauf erreur, cette façon de procéder a amené près de 75 p. 100 des employés à se syndiquer. Autrement dit, une fois qu'un employé est syndiqué—et dans le cadre des négociations collectives c'est avec les syndicats que le Conseil des employeurs doit négocier—les restrictions imposées du côté syndical s'appliquent à la grande majorité de ces particulier.

Le président: Monsieur McCain.

M. McCain: Monsieur le président, si l'organisation que ces témoins représentent devait formuler ses offres comme le fait le gouvernement, c'est-à-dire l'offre la plus basse et ainsi de suite, et si elle n'acceptait que les offres des groupes avec qui elle veut faire affaire, est-ce qu'elle enfreindrait la loi et est-ce qu'une telle façon de procéder nuirait à l'entreprise?

Le président: M. Davidson pourra peut-être nous faire connaître le point de vue du ministère. Est-ce à ce témoin que vous vous adressiez votre question?

M. Davidson: Tout acheteur est libre de choisir la personne avec qui il veut négocier, à moins qu'il s'agisse de monopoles, car les règles ne sont pas tout à fait les mêmes, mais habituellement un acheteur est libre de faire affaire avec le vendeur de son choix.

Le président: Mais peuvent-ils se regrouper et décider ensemble au préalable de ne pas traiter avec certains groupes?

M. Davidson: Non, monsieur le président, s'ils représentent une . . .

Le président: Je pense que c'est là la question qui nous occupe.

M. Davidson: Si un groupe représente une partie suffisante du marché qui pourrait être considérée comme induite en vertu de l'accord, il commettra alors une infraction en vertu de la Loi proposée en se concertant pour refuser des négociations avec quelqu'un qui tente d'exploiter également ce marché.

Le président: N'est-ce pas là précisément ce qu'on veut éviter? J'aimerais demander aux témoins s'il ne s'agit pas là de la portée de la question secondaire que nous examinons présentement?

[Texte]

Mr. MacAllister: Mr. Chairman, if I may, the Committee's legal Counsel made reference to the fact that the employers could virtually, if they became large enough in any one sector, tie up nonmembers of that sector. I suggest that is exactly what the unions do, if you consider the 90 per cent figure that was used. If that 90 per cent were locked out or otherwise out of work because of a labour dispute, a strike, they could effectively picket and restrict the nonunion component from operating by informational pickets, ally pickets or whatever, so it gets back, I think, into that balance of power question that was referred to earlier. It works both ways.

The Chairman: That is another central point upon which there may be disagreement. Mr. Affleck.

Mr. Affleck: In respect of unions, the question is not one union, the question is when one union goes on strike, do all the other unions join it on strike? That is really what you are talking about here. When one construction company is faced with a dispute and all the member construction companies lock out their employees, that is the situation you are talking about here, where one of the employer council members will say that he cannot sit through this strike, he is going to employ a nonunion contractor to finish his job. Again, I emphasize I do not know the British-Columbia situation, but if a union that had a collective agreement went out on strike in sympathy with another union or went out on a wildcat strike, they would be breaching their collective agreement. Just because one union with whom they might be affiliated in the Canadian Labour Congress or something goes out on strike, it is not automatic that all the other unions involved go out on strike in sympathy.

Mr. Clifford: Mr. Chairman, we have been picking on the construction industry, so let us switch industries to one that is very current in downtown Vancouver right now, which is the Hotel Vancouver that is on strike. As recently as 10 days ago, under the auspices of the B.C. Federation, all trade unions were invited to picket the Hotel Vancouver and did so very effectively. Not only that, but under B.C. legislation if you, for instance, had a convention booked into the Hotel Vancouver and decided to move it to the Hyatt right across the corner and did so move it, then the Hyatt could legally be picketed and shut down at this point because they handled your convention and they could be picketed by any trade union affiliated to the B.C. Federation of Labour.

Mr. Affleck: In Harrison Hot Springs the hotels are open and they are not being picketed.

Mr. Clifford: But if you took your convention there, it would be picketed there.

Mr. Affleck: That is right.

The Chairman: Mr. McCain.

Mr. McCain: I wonder whether I could get an answer from the witness in respect of that. There is something wrong, some

[Traduction]

M. MacAllister: Monsieur le président, le conseiller juridique du Comité a indiqué que les employeurs, s'ils viennent à représenter une partie suffisamment importante d'un secteur donné, pourraient limiter ceux qui ne sont pas membres de leur association. Selon moi, c'est exactement ce que font présentement les syndicats, si l'on songe au chiffre de 90 p. 100 que l'on a cité tout à l'heure. Si ces 90 p. 100 étaient sans travail à cause d'un différend ouvrier ou d'une grève, ils pourraient alors faire du piquetage et restreindre les activités d'une composante non-syndiquée, ce qui nous ramène à la question de l'équilibre des pouvoirs dont on a parlé tout à l'heure. Cela peut s'appliquer des deux côtés.

Le président: Il s'agit là d'une autre question au sujet de laquelle il peut y avoir un désaccord. Monsieur Affleck.

M. Affleck: Pour ce qui est des syndicats, la question est de savoir si, lorsqu'un syndicat fait la grève, tous les autres doivent s'y joindre? C'est de cela qu'il s'agit. Lorsqu'une compagnie de construction est aux prises avec un différend et que toutes les compagnies de construction membres renvoient leur personnel en masse, aucun membre ne peut décider de faire appel à un entrepreneur non syndiqué pour finir le travail. Encore une fois, je ne connais pas la situation en Colombie-Britannique, mais si un syndicat décidait de faire la grève pour appuyer à un autre syndicat, il enfreindrait sa convention collective. Lorsqu'un syndicat qui fait également partie du Congrès canadien du travail, fait la grève, tous les autres syndicats faisant partie du Congrès ne font pas automatiquement la grève pour l'appuyer.

M. Clifford: Monsieur le président, nous nous sommes acharnés sur l'industrie de la construction, alors il serait peut-être bon d'examiner une autre situation dont on parle beaucoup dans le centre-ville de Vancouver à l'heure actuelle, c'est-à-dire la grève de l'Hôtel Vancouver. Il y a à peine dix jours, sous les auspices de la B.C. Federation, tous les syndicats ouvriers ont été invités à se joindre à la ligne de piquetage devant l'Hôtel Vancouver, et leur geste s'est avéré très efficace. Ce n'est pas tout, car en vertu de la Loi de la Colombie-Britannique, si un congrès qui devait avoir lieu à l'Hôtel Vancouver décidait de passer à l'Hôtel Hyatt, qui est situé tout à côté, les grévistes pourraient légalement faire du piquetage devant l'Hôtel Hyatt, et l'obliger à fermer ses portes. Ainsi, n'importe quel syndicat ouvrier affilié à la B.C. Federation of Labour pourrait faire du piquetage devant cet hôtel pour avoir accepté d'accueillir les clients de l'Hôtel Vancouver.

M. Affleck: Les hôtels de Harrison Hot Springs sont ouverts et il n'y a pas de piquet de grève.

M. Clifford: Mais si on décidait d'y tenir le Congrès, qui devait avoir lieu à l'Hôtel Vancouver, les piqueteurs s'y rendraient.

M. Affleck: En effet.

Le président: Monsieur McCain.

M. McCain: Je me demande si le témoin pourrait me répondre à ce sujet. Il y a quelque chose qui ne va pas, il y a

[Text]

reason why they cannot do this as individuals. As individuals, I presume, they could do it, but if they were suspected of doing it collectively, that is when the fly might be in the ointment, is that correct?

Mr. Hamilton: You mean as corporations?

Mr. McCain: Yes, on your . . .

Mr. Hamilton: That is correct. In other words, if we were accused of doing it by agreement, then we would become subject to the act as it is presently written.

Mr. McCain: As individuals you could do it and select who you wish?

Mr. Hamilton: Individuals could make their own decision.

• (1300)

The Chairman: I find it difficult to really understand, why that is part of the collective bargaining process. This selective treating or dealing, bidding only within your own associations dealing within it, is really an integral part of the collective bargaining process. There is no question it gives you a bigger stick in the collective bargaining process; lots of things do that.

Mr. Huntington: Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, Mr. Huntington.

Mr. Huntington: If you were to acquire either the deletion of words or the addition of your amendment in order to have a détente of powers with the union forces out there—I had a very key point here and I have lost it. If you were to get your détente you would not be dealing in the event of the construction industry being closed down by a strike as it so often happens. I think, in five years, you have had 60 stoppages out there. Has the employers' counsel been dealing with any of the two to three hundred other contractors during any of these shutdowns?

Mr. Ansley: Mr. Chairman, if I might, I would like to make one thing clear; the employer's counsel as such does not deal with unions. There are several organizations in British Columbia, such as the construction labour relations and FIR in the forest industry who actually deal with them.

Mr. Huntington: Right.

Mr. Ansley: If a firm is a member of the employer's counsel all employer's counsel does is recommend to that firm to stay with the employers bargaining unit during a time of confrontation, but the ultimate choice of that employer, as to whether or not he agrees with and follows the action that the employer's counsel recommend or chooses to go in a non-union or any other way, is his choice.

The Chairman: If that is the case wherein lies the problem?

Mr. Hamilton: Because the present Act permits any expansion beyond that, any discussion of an agreement, any situation whatsoever in which, say, a number of employers might sit down and say we agree to work in concert. If we are going to follow our own initiative at some point in the future, we are

[Translation]

une raison pour laquelle ils ne peuvent agir ainsi sur le plan particulier. J'imagine qu'ils pourraient le faire sur le plan particulier, mais si on soupçonne qu'il s'agit d'une mesure collective, il risque d'y avoir des difficultés n'est-ce pas?

Mr. Hamilton: Vous voulez parler d'une société?

M. McCain: Oui, sur votre . . .

Mr. Hamilton: C'est exact. Autrement dit, si on nous accusait d'être de connivance, nous serions sujet à la loi sous sa forme actuelle.

Mr. McCain: Mais vous pourriez agir ainsi à titre particulier, et choisir de négocier avec qui vous voulez?

Mr. Hamilton: Les particuliers ont le droit de prendre leur propre décision.

Le président: J'ai du mal à comprendre pourquoi cela fait partie du processus des négociations collectives. Ces procédés sélectifs, ces appels d'offres qui ne s'adressent qu'aux membres de vos propres associations, cela fait partie intégrante du processus des négociations collectives. Cela ne fait aucun doute, cela accroît votre pouvoir au moment des négociations collectives, c'est d'ailleurs loin d'être la seule chose.

M. Huntington: Monsieur le président.

Le président: Oui, monsieur Huntington.

M. Huntington: Si vous obtenez que ces mots soient supprimés ou que votre amendement soit adopté, ce qui favoriserait une certaine détente des relations avec les syndicats . . . J'avais un argument important, mais il m'échappe. De toute façon, à quoi cela vous conduirait-il dans le cas d'une grève paralysant l'industrie de la construction, ce qui est tout à fait fréquent? Je pense qu'en l'espace de cinq ans vous avez connu 60 arrêts de travail. Est-ce que le Conseil des employeurs a pu discuter avec certains des 200 ou 300 autres entrepreneurs à l'occasion de ces arrêts de travail?

M. Ansley: Monsieur le président, il faut bien comprendre que le Conseil des employeurs, à ce titre, ne traite pas avec les syndicats. C'est le rôle d'un certain nombre d'organismes en Colombie-Britannique, l'association des relations de travail dans la construction, le FIR pour l'industrie forestière, etc.

M. Huntington: Bien.

M. Ansley: Si une société fait partie du Conseil des employeurs, le conseil se contente de recommander à cette société de rester avec l'unité de négociation des employeurs au moment d'une confrontation, mais cet employeur reste toujours libre de suivre les recommandations du Conseil des employeurs ou d'agir hors du cadre syndical.

Le président: Si c'est le cas, où est le problème?

M. Hamilton: La loi actuelle permet d'aller au-delà, de discuter d'un accord, autorise toute situation où un certain nombre d'employeurs se réunissent pour travailler de concert. Si nous voulons agir de notre propre initiative à l'avenir, nous devons choisir et décider, soit de rester partie à cet accord, soit de quitter cette association.

[Texte]

going to have to choose between remaining a part of this agreement, or absenting ourselves from this association.

Mr. Huntington: Mr. Chairman, I have been told by contractor members in British Columbia that if the situation does not change—the whole manner in which you can deal with the wide variety of unions that just keep cycling in lock out, shutdown and strike situation—there is going to be chaos and firms are just going to have to go back to dealing on an individual basis. Is this not the heart of which you are trying to get at? In the past the employer's Council through its organization has been accused of not supporting CLRA in its industry-wide negotiations in attempting to bring through an anniversary date for which all trades close. You are trying to give a balance to the bargaining leverage which you have said several times here, and you need this change in this act in order to do so. As I understand the situation out there, as I get it from the various people who come to see me, it is that we are facing chaos and a return to individual bargaining between firms and unions again. Is that not right?

Mr. Hamilton: Mr. Chairman, Mr. Huntington, I think has phrased our concerns very well, indeed. The only thing I can add to that is, because we are here from British Columbia today, do not think of this as a British Columbia problem. In other evidence that I have given to you I have emphasized the concerns. Interestingly enough I think we might have gone merrily on our way except for the fact that Alberta began to consider this problem, and Ontario began to consider this problem *de nouveau* and they said this is a real consideration. When we looked at it, we had to agree with them. Therefore, it is a national problem at the present time.

• 1305

Mr. Huntington: Am I overstating it in saying that if this matter is not considered very seriously by the drafters of the bill, in the preparation of a new bill, that really, in British Columbia, we are going to take one great step backwards in labour-management negotiations?

Mr. Hamilton: Mr. Chairman, we have spent eleven years building up a co-operative atmosphere between the various associations and the various companies in British Columbia, and there is no doubt whatsoever, and Mr. Huntington, again, has phrased it correctly, that in the last year there has been serious danger of that whole thing flying apart.

Mr. Huntington: At great harm to the community and the public interest.

Mr. Hamilton: Certainly.

The Chairman: Thank you very much.

I want to thank the representatives from the Employers Council of British Columbia for appearing before us. It has been a very interesting morning. We appreciate your taking the time to come before us and we assure you that we will give very serious consideration to the points that you have made to see what can be done in order to rectify the situation.

[Traduction]

M. Huntington: Monsieur le président, certains entrepreneurs de Colombie-Britannique m'ont dit que si la situation ne changeait pas—la possibilité de traiter avec toute la gamme des syndicats nécessite les interminables suites de lock-out, de fermetures, de grèves, etc—que tout cela allait se terminer par un véritable chaos et que les entreprises finiraient par revenir à des négociations individuelles. N'est-ce pas ce que vous essayez de démontrer? Par le passé, le Conseil des employeurs, à cause des particularités de son organisation, a été accusé de ne pas soutenir l'Association des relations de travail dans la construction dans ses négociations élargies pour imposer une sorte de journée commémorative où tous les métiers feraient grève. Vous l'avez dit plusieurs fois, vous essayez d'équilibrer les forces de négociations et vous avez besoin de cette modification à la loi pour y parvenir. Si j'ai bien compris la situation là-bas, d'après ce que m'en ont dit les gens qui sont venus me voir, nous risquons à la fois le chaos et un retour aux négociations individuelles entre compagnies et syndicats. C'est bien cela?

M. Hamilton: Monsieur le président, M. Huntington a fort bien expliqué nos préoccupations. D'autre part, ce n'est pas parce que nous représentons aujourd'hui la Colombie-Britannique que le problème doit être considéré comme un problème propre à la Colombie-Britannique. Je vous ai déjà parlé de ces préoccupations. Il est intéressant de noter que nous aurions pu continuer seuls notre petit bonhomme de chemin si l'Alberta n'avait pas commencé à étudier ce problème, si l'Ontario ne s'y était pas intéressée de nouveau et n'avait conclu qu'il s'agissait d'un problème véritable. A la réflexion, nous avons dû en convenir. Il s'agit donc actuellement d'un problème national.

M. Huntington: Est-ce que j'exagère en disant que si les auteurs du bill n'étudient pas ce problème très sérieusement les négociations travailleurs-patronat en Colombie-Britannique risquent de faire un pas de géant en arrière?

M. Hamilton: Monsieur le président, il nous a fallu 11 ans pour parvenir à un climat de coopération entre les diverses associations et les diverses compagnies de Colombie-Britannique et il ne fait aucun doute, comme M. Huntington l'a très bien dit, que depuis un an ce précieux équilibre risque de s'effondrer.

M. Huntington: Avec tous les dangers que cela comporte pour la communauté et l'intérêt public.

M. Hamilton: Absolument.

Le président: Merci beaucoup.

Je remercie les représentants du Conseil des employeurs de Colombie-Britannique d'être venus aujourd'hui. Ce fut une séance particulièrement intéressante. Nous vous sommes reconnaissants d'être venus assister à cette séance et nous vous assurons que nous étudierons très sérieusement les arguments que vous nous avez présentés ainsi que la possibilité de redresser la situation.

[Text]

We will now adjourn until 3.30 p.m. tomorrow when we shall have the Canadian Federation of Independent Businessmen before us.

Thank you very much. This meeting is now adjourned.

[Translation]

Nous levons la séance jusqu'à 15 h 30 demain; nous recevrons alors la Fédération canadienne des hommes d'affaires indépendants.

Merci beaucoup. La séance est levée.

APPENDIX "FTE-44"

SUBMISSION
to the
HOUSE OF COMMONS COMMITTEE
ON
FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS
ON BILL C-42

Consumers' Association of Canada
251 Laurier Avenue West, #801
Ottawa, Ontario K1P 5Z7

May 1977

1. The Consumers' Association of Canada (CAC) welcomes and is grateful for this opportunity to make its submissions on a long-awaited bill which can be anticipated to have profound implications for everyone who participates in the Canadian economy. It is eleven years since the latest round of public debate on Canadian competition policy began with a directive from the Federal Government to the Economic Council of Canada to report on "combines, mergers, monopolies, and restraint of trade". In the interim between 1966 and now, we have seen the publication of the Economic Council's Interim Report on Competition Policy, the introduction and subsequent withdrawal from the House of Commons of Bill C-256, the Competition Act, the proclamation into law of the Stage I amendments to the Combines Investigation Act and finally the introduction of Bill C-42 to treat the many important competition policy issues left outstanding by the earlier amendments. At each stage during the long struggle to bring an effective competition policy to Canada, CAC has marshalled its resources and, through briefs, public statements and numerous other representations, argued for measures to preserve and improve the structure and functioning of the Canadian market economy. Yet at the same time, we could not avoid noting that the voices of consumers were

frequently lost in the torrent of special interest opposition to meaningful safeguards on competition. For example, within six months after the then Minister of Consumer and Corporate Affairs, the Honourable Ron Basford, tabled the 1971 Competition Act, his Department had received 217 briefs or proposals for changes in the bill; more than 160 were from companies or business associations seeking to blunt the impact of the bill; only two came from consumer groups. The unfortunate, though thoroughly predictable result of the "lop-sidedness" of public debate on competition policy has to date been that business interests have dominated the legislative outcome; and reforms which would have helped consumers have been consistently watered-down, delayed or defeated entirely.

2. There are many reasons why consumer interests seldom have received the attention they deserve when important competition issues were considered by Parliament. No doubt, one of the most important was the fact that, unlike businessmen, to whom changes in competition legislation represent a direct payoff (or threat), consumers often do not see the full implications of competition policy. At bottom, however, competition is a bread-and-butter issue. It affects the prices consumers pay for goods and services,

it affects the variety of choice they have in buying things, and it affects the rate at which businessmen try to create new goods and services and find new ways to produce and distribute them. But notwithstanding the very real benefits to consumers of efficient, competitive markets, the issues surrounding mergers, monopolies, restrictive trade practices and the like are inherently complex. To the extent that citizens do not feel competent to discuss these issues, they cannot participate and bring their interest to bear in the public debate leading to the establishment of an important part of the legislative framework for economic activity in Canada. It is because of this fact in the context of the central importance which CAC attaches to promoting competitive markets, that we will publish this summer a "Consumer's Guide to Competition Policy"; the Guide will be distributed as an insert to our magazines, the CANADIAN CONSUMER and le CONSOMMATEUR CANADIEN, to the 100,000 members of CAC. The Guidebook has been designed to help consumers understand what is involved in competition legislation and to explain how they can influence the outcome of this particular legislative process. It is our intention, and our hope, that through the publication and wide distribution of our guide, CAC will help to heighten public consciousness with respect

to the potential impact of competition policy throughout the market environment and strengthen broad spectrum commitment to the principles underlying effective competition policy.

3. In our view, competition policy is a necessary corollary to (and not as is so frequently asserted by some businessmen an "intrusion" on) the free enterprise market economy. As such, it is an alternative to more direct forms of regulation by which society can control some of the more undesirable results of business operations. Pro-competition legislation rests on the belief that "over the greater part of the economy, competitive market forces are potentially capable of allocating resources better and more cheaply, with less cumbersome administrative overhead than any alternative arrangement such as wholesale public ownership and control, detailed government regulation of enterprise, or self regulation by large industrial units within a corporate state"¹. But it also implies recognition that markets, which are undisciplined by a known set of rules for fair business conduct, will not for long retain their competitive character.
4. CAC appreciates that competition and the legislative means that are adopted to promote competition are not

ends to be valued in themselves. Rather they are means to reaching a number of social objectives among which are the following:

- i. Lower prices. Constant rivalry means sellers will keep their prices as low as they can. If they do not, they will lose out to their rivals.
- ii. Efficient production. Companies will be under continuous pressure to cut the cost of producing and distributing things. The inefficient are forced to improve or get out of business.
- iii. Innovation. True competition is a dynamic process in which new -- and better -- products and methods of production drive out the old.
- iv. Dispersion of economic power. Effective competition tends to keep economic -- and thus probably political -- power from falling into the hands of a few. The social desirability of this objective in a democracy such as Canada's is clearly illustrated by the following quotation from the government's notes on the 1971 Competition Bill:

"Concentrations of power, which serve to restrict opportunity and individual freedom,

are not acceptable in today's social and political environment, and a major objective of competition policy must be to ensure that such concentrations of power are not allowed to develop."²

v. Choice. If effective competition exists, consumers at all levels have more real options. The variety of products tends to be greater when competition is working.

5. Well publicized evidence on the recent performance of the Canadian economy indicates that in many respects these critical outcomes of effective market operations are not being adequately realized. For example, Canada's price performance does not compare well with that of our major trading partner, the United States: since the beginning of 1973, the Canadian consumer price index has risen 42.2 percent and contrasts with an inflation rate in the U.S. of 37.2 percent³; for selected consumer commodity groups such as food, housing and clothes, the inflation rate differential is as great or greater. Canada's recent productivity performance, especially in the manufacturing sector, where productivity is at least a partial measure of efficiency and innovation, has also not been good. This is reflected in the growing difficulty Canada is experiencing in selling its manufactured goods abroad. The seriousness of the problem is highlighted by a recent study indicating that output per man hour in

Canadian manufacturing is 25 percent less than in the U.S.⁴. Finally, public alarm with growing concentrations of economic power cannot be denied or ignored. The prevalence of this concern was soundly demonstrated last spring when CAC interviewed consumers across the country preparatory to our submission to the Bryce Commission on Corporate Concentration. A feeling which came across strongly during our conversations with consumers was that economic institutions had become so large that in many instances they were no longer capable of responding to people's real needs and desires. Typical was the statement expressed by the consumer who said:

"I don't believe that because 'ordinary' people either don't see corporate power or can't say much about it, it is not a problem. In fact, I would conclude from that that it's a worse problem than had been realized -- it's more pervasive, more amorphous, more subtle, and therefore much more difficult to come to grips with."

Another dimension of the social/political effects of economic concentration was mentioned by a New Brunswick consumer, who claimed:

"One 'phone call from McCain's to any branch of the New Brunswick government gets far more attention and speedier action than a call from a citizen."

6. It would be inaccurate to say that all of the problems which we have alluded to above are fully attributable to weaknesses in the competitive forces

that are operating in Canada's economy, and it is not our intention to do so. On the other hand, there is little doubt but that Canada is a long way from an ideal in which vigorous competition is a dominating characteristic of almost all industries, and that this fact has continuing adverse affects not only for consumers, but also for Canada's general economic well-being. Most commonly in Canada, "competition" occurs mainly among a small number of firms operating in the same industry. To illustrate, 1970 Statistics Canada data indicate that in 49 of 172 manufacturing industries, the four largest enterprises accounted for 75 to 100 percent of industry shipments. In another 43 industries, the top four accounted for between one half and three quarters of all shipments⁵. Put another way, we find that 49 percent of Canada's manufacturing shipments come from industries where the four largest producers account for more than 50 percent of industry shipments. Concentration is also high in the financial sector⁶ and in the communications media⁷. In forty large urban areas, the share of the retail food market accounted for by the four largest chains ranges from 60 percent to 98 percent⁸.

7. The relationship between high levels of industrial concentration on the one hand, and poor economic performance and consumer losses, on the other, is, in

our view, undeniable. The few firms which dominate most Canadian industries can largely avoid price competition among themselves⁹. Instead they try to better their rivals with multi-media advertising, brand names, convenience, easy credit and the like. While some benefits may flow to consumers from these and other forms of non-price competition (such as innovation), this is often not the case. When, as is typical in Canada, high tariffs limit competitive pressures from imported products, the main results that can be expected from concentrated industries are higher prices than necessary and substantial mis-use of our natural, financial and human resources.

8. The inability of our existing anti-combines law to deal with and remedy the problems which are seen in Canada's competitive environment has been well documented. In 1969, the Economic Council of Canada reported that:

"Altogether it is apparent that there are numerous causes for dissatisfaction with the present situation of Canadian competition policy . . . But it does appear . . . that a point has been reached where competition policy can be restructured and . . . better related to national economic objectives."

Since the publication of the Council's Interim Report,

the Stage I amendments to the Combines Investigation Act have brought improvements to the anti-combines law, most notably by bringing the service industry within the purview of the legislation, by creating a limited set of civil procedures, by providing for private civil actions for damages as a result of violations of the Act and by enlarging the remedies against unfair or deceptive trade practices. Yet, for a comprehensive treatment of the important competition policy issues that are represented by mergers, monopoly and monopolization, joint monopolization and many other key matters, we have had to wait for the bill which is before this committee. Therefore, while regretting the long delay in its introduction, CAC welcomes Bill C-42, and, in particular, we welcome the Bill's objectives as stated in its preamble as well as the scope of the measures which it sets out to achieve those objectives. In what follows, we will detail the main areas where the Bill makes a positive contribution towards the accomplishment of a more effectively competitive market economy in Canada and, also, make recommendations for amendments and additions to the legislation to promise better achievement of that desirable goal.

THE COMPETITION BOARD

9. A major restraint on the ability of the existing Combines law to affect efficiency and market structure and so promote the conditions for competition has been its near total reliance on criminal law to prosecute its aims. With respect to some types of business conduct, such as collusive price fixing, retail price maintenance and misleading advertising, the use of criminal procedures is entirely appropriate, in part because the effects for the public of these types of practices are unequivocal. In other areas, including mergers and most forms of monopolization, criminal jurisdiction, with its high standard of proof of guilt and implications of nefarious behaviour, has largely thwarted the efforts of Combines officials.
10. For these reasons, CAC strongly supports the provisions in Bill C-42 which will move large portions of existing Competition Policy from criminal to civil law and establish an expert body, the Competition Board, which will have the job of judging all of the Act's "Reviewable Matters". We believe that the civil procedures now proposed are far more suitable than criminal law for controlling the kind of business conduct whose impact on the public interest -- whether positive or negative -- depends on the economic facts of individual cases. Therefore we

applaud the recognition that Bill C-42 appears to have given to the need for case-by-case assessment by an expert Board of potentially trade-restricting activities. We also note the civil procedures provide a satisfactory answer to a criticism commonly waged against existing anti-combines enforcement, that it is unfair and unjust to brand men and business firms as criminals for engaging in practices that seem to be just "good business".

11. Further to expressing our support for the proposal to shift the burden of anti-combines enforcement to a civil body, we should like to add specific comments and recommendations in respect of the institutions that are set out to execute the Bill's intentions:

- a) Composition of the Competition Board.

It is an unfortunate, but no less valid, observation that governments sometimes appoint people to regulatory commissions on bases other than technical competence. Aside from the requirement that one member have legal training, Bill C-42 makes no mention of the qualifications for Board appointees. Yet if the Board is to fulfill the function of bringing other than simply a legal viewpoint (as for example, economic analysis and additional public interest concerns) to bear on the matters that come before it, then the qualifications of Board members are

crucial. A new section should require skill and/or experience in the field of industrial organization either as lawyers, economists, public servants, businessmen and, in the case of at least one member, a demonstrated knowledge of consumer issues.

b) Procedures of the Competition Board.

There are four issues here:

i. Public versus private hearings. The Bill now gives the Chairman of the Competition Board full discretion to determine whether and/or what portion of hearings shall be publicly conducted and provides no guidelines to assist in that determination. This provision creates the potential for the bulk of Board hearings to be held privately, and thus, severely limits the educative and deterrent effects of those hearings. Therefore, the legislation should clearly establish that all proceedings should be conducted in public unless the release of confidential information would lead to serious commercial losses for the parties involved. We agree that the Chairman of the Board should make the decision for public or private proceedings,

but he must be required to render detailed written reasons for any decision to withhold information from the public by holding private hearings.

ii. Access to Board Proceedings.

The issue of who should be allowed to appear at and participate in Competition Board hearings is one which we believe to be vital to the success of the proposed civil procedures. As is pointed out in the discussion of Standing Before the Competition Board which is appended to this submission, the preamble to Bill C-42 states that its central purpose is "to promote the national interest and the interest of individual Canadians . . . "; yet the Bill also, somewhat anomalously, restricts the right to appear before the Board to those who might be "substantially" affected by the Board's orders. We believe that consistency with the stated objectives of the Bill demands that any person in Canada should have an opportunity to appear before the Board if s/he is interested in doing so. We therefore submit that Section 31.78 be amended to provide the right of access to the Competition Board's proceedings by interested persons.

iii. Explanation of Board Decisions. The Bill now says that written reasons for Competition Board decisions will only be required if the parties request them or if the Board thinks they are worthwhile. We believe that the Board should give written reasons for all of its decisions. Our purpose for advancing this recommendation should be clear from the following extract from a 1971 study published by the Economic Council:

"It perhaps goes without saying that adequate publicity is necessary to produce predictability. That is the decision must spell out in detail the structure of the industry, the nature and effects of the restriction, and the reasoning behind the decision if it is to have any educative effect. It is essential that the decision-making body particularly stress in what ways the decision rested on any peculiarities of the industry so that unwarranted conclusions about the general applicability of the reasoning applied will not be reached."¹⁰

iv. Assessment of Civil Remedies. In the initial phases of its operation, the Board will be breaking new ground in competition policy as it writes its first orders to change companies' conduct. To learn from experience and enhance the effectiveness of the civil procedures, it should be empowered (and granted sufficient resources) to examine the effects of

its remedial orders where the Board finds this is appropriate. Bill C-42 does not allow that, although presumably the Advocate could do so. This is not satisfactory. "Learning by doing" is difficult if one body is issuing orders, while another is studying their impact.

c) Appeals from Competition Board Decisions.

If the Board is to become an effective forum for reasonable and informed assessment of the impact of trade-restraining business practices, then it is essential that the courts not be permitted to reserve or alter decisions of the Board at the instance of dissatisfied parties. Therefore while anticipating opposition from certain vested interests, we support Section 31.91(2) concerning the finality of Board decisions.

The inability of the courts to consider and analyze the economic effects of anti-competitive conduct has long been cited as a major source of weakness in the enforcement of our existing anti-combines law; in the words of Mr. Justice Spence (Regina v.s. Howard Smith Paper Mills): "A court is not trained to act as an arbitrator of economics."¹¹ And, indeed, it is in

recognition of this fact that an expert body, the Competition Board, is being proposed. Therefore, any provisions to permit appeals from the Board's decisions on questions of fact or interpretation of fact would simply frustrate achievement of the legislation's goals by shifting decisions from the competent body to "a court . . . not trained . . . (in economics)".* In response to the anticipated criticism that the Bill's appeal restrictions constitute an affront on civil rights, we submit that the rights of appeal from decisions or orders of Federal boards, commissions and other tribunals which are described in Section 28 of the Federal Court Act and which apply, "notwithstanding the provisions of any other act" will safeguard individuals against a miscarriage of justice by the Competition Board.

*Strong support for this position is found in the Report of the Ontario Royal Commission on the Inquiry into Civil Rights, published in 1968. Following their examination of the principles governing appeals, the Commissioners concluded that: "An appeal should be provided from the decision of every judicial tribunal, except where an appeal would defeat the purpose of the statute establishing the tribunal." Later in the same paragraph they wrote, "An appeal from a tribunal of first instance to an appellate body should bring a reconsideration of the decision by a more expert body." ¹²

d) Initiation of Criminal Prosecutions.

The Bill leaves to the Attorney-General of Canada the decision to prosecute cases of conspiracy and resale price maintenance. As a result, a procedure is left in place which is not only wasteful of resources (since it will be the Competition Policy Advocate who will undertake the initial investigation of offenses), but is also unnecessarily time-consuming. We vigorously recommend that the legislation be amended to permit the Competition Policy Advocate to initiate prosecutions of offences under the Act.

MONOPOLIZATION AND JOINT MONOPOLIZATION

12. The undesirable impacts of monopoly on income distribution, resource use, and economic change are legion. And the process of monopolization, whether the product of one firm's intentions or those of a small group of dominant firms, burdens competitors with unfair costs and creates social waste. But while the negative consequences of monopolies and monopolization have long been known, Canada's anti-combines law has never proved very useful for treating even some of the less subtle manifestations of monopolization. In large part, this

has been due to the difficulty of demonstrating, under the high standard of proof imposed by criminal proceedings, some specific detriment to the public resulting from monopolistic practices. As well, the law has never explicitly recognized the existence of or potential for joint monopolization, unless it occurs as a result of either implied or expressed agreement.

13. Under the circumstances then, the proposal in Bill C-42 to make the various forms of monopolization "Reviewable Matters" that may be brought before the Competition Board seems a reasonable and progressive step. This should permit a much broader application and variety of remedies against undesirable trade practices than has been possible in the past, thereby helping to stimulate new sources of competition. The enlarged definition which the Bill gives to monopoly, which will henceforth include firms which substantially control a market, notwithstanding that they account for less than 50 percent of that market, is similarly a positive measure.
14. The treatment which Bill C-42 gives to joint monopolization is, however, not adequate to safeguard the interests of consumers. As we described earlier, large sectors of the

Canadian economy have become dominated by a few big firms, which are usually in a position to avoid price competition among themselves. We do not expect that such firms can be prevented from taking their "competitors'" reactions into account in decision-making; however, when parallel action by dominant firms leads to abuse of the public interest, there should be mechanisms to treat these effects. Bill C-42, as drafted, promises to be of little use in dealing with many of the negative results of joint monopolization. It posits for the Advocate the very difficult task of showing that a small number of firms (i) have achieved or are seeking to achieve substantial control of an industry; (ii) are doing so by adopting closely parallel policies; and (iii) that these policies have the effect of restricting entry, foreclosing a competitor's outlets or sources of supply, eliminating a competitor by predatory pricing, coercing a competitor and so forth. We believe that it should be possible to take remedial action against joint monopolization once it is known that firms have adopted parallel policies, either implicitly or explicitly, and that these policies have adverse effects for competition, economic performance or consumers. We so recommend.

MERGERS

15. As has been the case with monopolization, the enforcement of merger law in Canada has not been very successful, and has not prevented the growth of excessive concentrations of market power. When the law is such as to permit the takeover of all five English-language daily newspapers in New Brunswick by the largest industrialist in the area, there is clearly need for significant changes to the law if the public interest is to be protected. The proposal in the Bill to take merger cases before the Competition Board seems a more appropriate procedure than criminal law and one more likely to be successful; it is a move which CAC supports. There are, however, very serious defects in the merger provisions which, if allowed to become law, will definitely threaten consumer interests in obtaining the benefits of competition and increased efficiency:

a) Section 31.71(5) prevents the Competition Board from prohibiting mergers -- even one which substantially lessens competition -- which can be shown to produce efficiency gains that "cannot be reasonably obtained by other means". This means that in the absence of a tariff reduction or a lowering of other barriers to entry (permitted, but not required), consumers are assured no part of the efficiency gains that are

realized by a merged company. At the same time, they may also be denied the benefits of a competitive market for the product in question. We do not believe that the public interest will be served if the Competition Board is required, as the Bill proposes, to permit mergers on the grounds of increased efficiency when a major effect of that merger is to give companies the power to maintain artificially high prices. We therefore strongly recommend that the legislation be amended to mandate the Board to ensure that competitive conditions are maintained and consumers are in a position to benefit from the economies achieved after the conclusion of a merger. Furthermore, at a later date, say two years after the time of merging, representatives of approved mergers should be required to demonstrate to the Board that the economies promised have in fact been achieved and that at least a portion of these benefits have been passed along to consumers.

b) The provision in the Bill that merging companies must have a combined share exceeding 20 percent of the market before a merger can be reviewed effectively precludes most conglomerates -- and vertical integrators as well -- from coming under the scrutiny of the Board. Thus the Bill ignores public concerns about

growing concentrations of economic power and largely fails to provide remedies against the trade restraining results of conglomerate formation. As many analysts have concluded, conglomerates may gain some managerial efficiencies, but often acquire more economic (and political) power than is made tolerable by those gains. The sources of power for conglomerates are many and include purchasing power in acquiring material, energy, advertising, et cetera, easy access to credit, and the ability to engage in extensive litigation and persistent well-financed lobbying. Because conglomerates can pose a threat to valued economic and political institutions, the merger provisions of Bill C-42 should contain a requirement, in addition to the 20 percent rule, that mergers may be reviewed if the combined assets and/or annual sales of the merging companies are greater than \$100 million.

c) Missing from this Bill is a provision which appeared in Bill C-256 requiring merging companies to notify the Advocate in advance of the merger taking place. This is a very unfortunate omission on at least two counts. First, it is impossible to expect that the Advocate, whose financial and manpower resources will be limited, will be able to keep apprised of all mergers which are likely to substantially lessen competition. Secondly,

once the Advocate does become aware of a merger with potentially adverse effects and has undertaken the necessary investigations, the assets of the companies involved may have already been combined. At this point, it is very difficult to "unmake the omelet". The only way to prevent this situation and avoid the high cost of employing civil servants to seek out uncompetitive mergers is to require pre-notification of mergers and to empower the Board to issue temporary restraining orders pending resolution of the matter.

SPECIALIZATION AGREEMENTS

16. The provision to permit agreements which would allow a group of firms to individually specialize production and supply each other carries the potential for significant consumer abuses. If the effect of such agreements is to cause market concentration to be increased and competitive pressures lessened, as would generally be the case, then it is extremely unlikely that the benefit of cost reductions will be passed on to consumers. Moreover, we are skeptical that in the absence of tariff reductions (again permitted, but not required) specialization agreements can do much to increase efficiency, since it is questionable that firms which have been unwilling in the past to risk independent specialization would improve their performance

under the umbrella of a specialization agreement.

Generally, we are opposed to the official sanctioning of specialization and rationalization agreements. However, if such arrangements are to be permitted, then a condition for their acceptance and registration must be a sufficient reduction in tariffs to maintain competitive pressures.

EXPORT AGREEMENTS

17. As described in Bill C-42, special export arrangements among competing companies are not likely to promote consumer interests. Thus, the Bill would not permit export agreements to be struck down solely because they had an incidental but unintended effect on domestic prices. It would permit an export agreement even though it created shortages and raised prices for Canadian consumers. In view of Canada's recent poor showing in exporting manufactured goods, the government has good reason to be concerned about developing export markets. But CAC does not agree that firms which would otherwise be rivals will be more vigorous collectively in pursuing foreign business than they would be individually. As well, it strains the consumer's imagination to believe that competitors are likely to develop joint plans for exploiting foreign markets without realizing that it would be in their interest to

limit competition in the home market. Therefore, at the very least the proposed Act should be amended to ensure that such export arrangements are only approved if they are essential for the development of sales abroad and do not harm the interest of consumers.

INTERLOCKING MANAGEMENT

18. We propose two amendments to the sections dealing with interlocking management to take account of consumer concerns about the excessive concentrations of power in the hands of a few corporate executives that this type of management structure can represent. First, Section 31.75 should be amended to provide that no officer, director or employee of a firm would be permitted to sit on the Board of Directors or be employed as an officer of another firm where a price-fixing agreement or any other type of contract between the firms would violate any provision of the Competition Act, or where the combined market shares of the firms involved is greater than 20 percent. Secondly, the section should be amended to prevent second level interlocks (for example, the situation where officers of competing companies serve jointly on the Board of a non-competing company) where first level interlocks would be illegal.

REGULATED INDUSTRIES

19. Recent years have seen a dramatic expansion in the role of government as an active regulator in the economy. In Canada, federal and provincial regulatory agencies (117 at the federal level and 70 in Ontario alone) directly affect the prices of a wide range of products and services purchased by consumers. The industries affected include: transportation, communications, finance, insurance, energy, radio and television, securities and agriculture, to mention the main ones.

20. This rapid growth of regulatory activity has been met by mounting public concern about the role of direct government regulation. These concerns are of two types: the performance of regulated industries and the accountability of the regulatory process. With respect to performance, economists and regulatory practitioners are increasingly expressing the view that regulation encourages delay and inefficiency, providing little if any incentive to reduce costs. The problems of making regulatory activity accountable to the public are many, but perhaps start with the fact that many regulatory bodies are not in fact publicly appointed, but rather comprise individuals who are nominated by the industry being regulated (as, for example, is the case with some self-regulating professions). The

result of inadequate institutions and procedures to ensure public accountability is, of course, regulatory decisions which ignore or abuse the interests of important segments of the public.

21. The provisions respecting regulated industries in Bill C-42 provide a partial response to the concerns described above and CAC welcomes them. If passed into law and energetically implemented, the reforms will improve upon regulatory procedures in a number of ways:
- a) Section 4.5 which describes criteria which must be met if regulated conduct is to escape the Competition Act should provide some assurance that economic activity will be governed either by competition or public regulation, but not, as current laws sometimes permit, by private regulation.
 - b) Section 4.6 will require federal regulatory agencies to give consideration to one additional factor in reaching their decisions, namely whether they are exercising their powers in a manner which is least restrictive of competition while permitting achievement of the objectives of the regulatory legislation. Regulation is not, as is sometimes claimed, inimical to the principles of competition.

Moreover, regulatory authorities typically have considerable latitude to increase or decrease competitive forces in supervised industries when, for example, they decide on applications for new entries or mergers. The requirement that they regulate in the least uncompetitive manner possible, provides the just and reasonable assurance that the public will not suffer unnecessary losses of the benefits of competition as a result of regulation.

c) Section 27.1 permits the Advocate to appear before federal agencies and advise on the competition issues relating to the matters before them. This is a positive measure.

22. The principle of stimulating competitive forces in the context of regulation is, as we have said, a sound one and protects the public. It follows that the principle should be applied in the case of all industries that are subject to express regulation. We understand that certain regulated sectors have been calling for a "special status" which would exempt them from the limited application of the proposed Competition Act, and we strongly urge that these requests not be granted. Furthermore, any general exemptions such as the one contained in Section 33 of the Farm Products

Marketing Agencies Act, should be eliminated as anomalous and contrary to the spirit of effective competition policy. Surely it is possible for agencies which are required and profess to operate in the public interest to demonstrate that their policies avoid unnecessarily monopolistic practices.

CLASS ACTIONS

24. The proposal to include class action mechanisms in the Competition Act has already drawn strong fire from sections within the business community. Since it is not expected that this kind of criticism will abate, we consider it essential at this point to set out the variety of purposes that are served by meaningful class action procedures in the context of competition policy. Generally, class actions perform three broad functions:

a) They provide access to the courts by consumers, who, because of the size of the individual damages incurred as a result of a violation of the Act, would not otherwise be able to retain redress. Existing class action procedures are not adequate to permit this. Under current rules, the courts have persistently denied cases where the claims arise out of individual contracts between class

members and the defendant, where the claims are for damages or where damages require individual calculations. Consequently, it is extremely difficult to bring a legitimate class action to court.

b) They facilitate efficient and effective enforcement of the competition legislation. In the usual circumstances of relatively small fines for competition offences and very limited opportunity for consumers as a whole to obtain compensation for damages suffered, some companies will take advantage of the economic incentives to break the law. However, class actions prevent the very real possibility that injured parties will have to be repaid in full for damages suffered and so act as a powerful deterrent to illegal trade practices.

c) Historically, class actions were developed to save the courts' time when the same defendant was being sued by a number of persons on the same set of facts and to spare the defendant the cost of repeated litigation. This is a no less valid role for class actions today than it was 300 years ago. Thus, the right of individuals to seek civil redress in combines cases was written in to the Stage I amendments. While the addition of an effective

class action mechanism will likely increase the number of instances when that right is exercised, it will also permit a more efficient use of courtroom and legal time in the processing of such civil cases.

24. For the reasons we have outlined, class actions do have a vital role to play in the achievement of a more competitive market economy wherein the rights of all participants are protected. The explicit recognition of the importance of class actions in federal anti-combines law is long over-due; nevertheless, we support their introduction at this time and urge their early passage into law. At the same time, however, we recognize that aspects of the class actions provisions in C-42 do not adequately meet the need to encourage private actions in the full range of circumstances where offenses occur. We therefore submit the following recommendations:

a) Section 39.12 permits a court to deny an application for a class action under the Act on the sole grounds that the size of damages suffered are insufficient "to warrant the cost of administering the relief . . . " In these instances, the proposed rules would make the class representative responsible for paying full costs, even though his/her application

was deemed legitimate (but not "manageable") by the court. This is an unfair onus to be placed on class plaintiffs and does not serve the purpose of screening out "frivolous" actions.

The Bill should be changed to protect class representatives from costs liability in these cases.

b) The two year limit on starting class actions is too short. The time runs from either the date of the offence or the date when any legal proceedings -- such as a criminal charge -- ended. If a firm advertised that a roof would not leak for ten years, but in fact it leaked after three years, consumers could not bring a class action unless the government had prosecuted the company for misleading advertising. A ten year time limit would be more realistic and would reduce consumers' reliance upon government to protect their interests.

c) The proposals limit class actions to offences under the Competition Act and so effectively restrict consumers and other injured parties to cases of misleading advertising and price-fixing. For example, it would not allow class actions for

defective products under other federal laws like the Hazardous Products Act. The principles of uniformity and consistency (principles that are clearly illicit in the preamble to C-42) in the treatment of all violations of federal market legislation will require that all such statutes, particularly those relating to the performance and safety of consumer products, be amended to allow for class actions under similar conditions as will be permitted under the Competition Act.

d) Finally, we are concerned that the regulations pursuant to Section 39.16 (not yet published) regarding notice to class members of a pending class action could substantially restrict the use of class actions in certain instances. For example, if the regulations say that each class member must receive notice by mail, the cost could become prohibitive if the class is very large. Therefore, we recommend that this section be amended to include a clause stating that notification procedures should respect the rights of class members to be reasonably informed about pending class actions, but they should not be so stringent as to prevent or substantially restrict the execution of legitimate actions.

OTHER IMPORTANT ISSUES

25. Systematic Delivered Pricing: Systematic delivered or "zone" pricing can take many forms, but the effect of such schemes is often to depress price competition among manufacturers. Moreover, they can permit inefficiencies and resources mis-use to develop when they eliminate incentives for firms to reduce transport costs. It probably is not possible to induce firms to compete in ways they find unprofitable; but it is possible to make it hard for them to side-step the kind of price competition which is the consumer's best protection against inefficiency and excessive profit. We therefore recommend that Bill C-42 be amended to include a provision which would allow the Competition Board to prohibit these types of pricing systems when it finds that such schemes have been detrimental to the public interest.
26. Price Discrimination: Section 31.77, which permits the Competition Board to prohibit price discrimination under certain circumstances, is in our view a very positive step. Price discrimination can produce adverse effects when it forces small, but efficient sellers to pay unjustifiably higher prices for

merchandise than their larger rivals. On the other hand, if smaller firms, with the advantage of their owners' direct supervision, can get merchandise on the same terms as the big sellers (which are often, contrary to popular belief, high-cost merchandisers), consumers will likely benefit. Only if the cost of supplying the two types of firms are different should the price they be different.

CONCLUSION

The Consumers' Association of Canada considers that in the achievement of a vigorous competition policy lies the best protection of consumers' rights to fair treatment in an efficiently operating market economy. It has therefore been our objective in submitting this brief not only to express our strong support for the principles underlying Bill C-42, but also to make recommendations for changes to the Bill which in our view are necessary to ensure speedy realization of those principles. We trust then that these submissions will receive the close consideration that our concern for the promotion of the public interest in the economic life of Canada merits.

Finally, we would like to recall to this Committee's attention the fact that CAC will be making a major effort in coming weeks to inform the public about the issues involved in Bill C-42. In the Guidebook which was mentioned earlier and in other representations to our members and the public at large, we will be asking individuals to make known to us and to their political representatives their views on the important legislation which is before you. We hope that once this experiment in seeking informed public opinion on a vital issue of economic policy is completed, CAC will be afforded a further opportunity to appear before this Committee.

FOOTNOTES

1. Economic Council of Canada, Interim Report on Co-petition Policy, Ottawa, Queen's Printer, 1969, p. 8.
2. The Competition Act - Explanatory Notes, Ottawa, Dept. of Consumer & Corporate Affairs, 1971, mimeo, p. 9.
3. Source: Statistics Canada and United States Embassy in Ottawa.
4. Paul K. Gorecki, Economies of Scale and Efficient Plant Size in Canadian Manufacturing Industries, Ottawa: Dept. of Consumer & Corporate Affairs, 1976.
5. Industrial Organization and Concentration in the Manufacturing, Mining and Logging Industries, 1970, Ottawa: Statistics Canada.
6. E. P. Neufeld, The Financial System of Canada, Toronto: University of Toronto Press, 1972.
7. Report of the Special Committee on Mass Media, Vol. II, Words, Music and Dollars, Ottawa: Queen's Printer, 1970.
8. Bruce Mallen, "A Preliminary Paper on the Levels, Causes, and Effects of Economic Concentration in the Canadian Retail Food Trade: A Study of Supermarket Market Power", Ottawa: Food Prices Review Board, 1976, mimeo.
9. Consumers' Association of Canada, A Consumers' Guide to Competition Policy (to be published July, 1977).
10. James P. Cairns, A study conducted for the Economic Council of Canada, 1971.
11. Economic Council of Canada, Interim Report, p. 69.
12. Report of the Ontario Royal Commission Inquiring into Civil Rights, Queen's Printer, 1968, p. 233.

Appendix ACOMPETITION BILL -- STANDING BEFORE COMPETITION BOARD

It is important to bear in mind, when considering arguments with respect to the issue of standing before the Competition Board, the basic goals of Canadian public policy as they have been enunciated in the Preamble to the Competition Bill. In order to achieve the goals, the Preamble states in part:

"WHEREAS a central purpose of Canadian public policy is to promote the national interest and the interest of individual Canadians by providing an economic environment that is conducive to the efficient allocation and utilization of society's resources, stimulates innovation in technology and organization, expands opportunities relating to both domestic and export markets and encourages the transmission of those benefits to society in an equitable manner..."
(Our emphasis.)

Section 31.78 of the Bill sets out the persons whom the Board will hear in proceedings before it as follows,

"Where, on an application under this Part, the Board is of the opinion that a person other than the applicant or a person against whom an order is sought is likely to be substantially affected by reason of any order that the Board

might make as a result of the application or by reason of the refusal of the Board to make an order, the Board may afford that other person a reasonable opportunity to be heard thereon and take his representations into account in deciding whether or not to make an order and on the terms of any order."

The important point is that the words "substantially affected" have been traditionally given a restrictive rather than liberal interpretation in decisions concerning the issue of standing related to other regulatory tribunals. It is our submission that such a provision is clearly a regressive one and inconsistent with the spirit of the legislation as stated in the Preamble. In other words, if the interests of individual Canadians are to be recognized, then it is difficult to understand why a restrictive provision such as "substantially affected" is inserted to determine persons who will have standing before the Competition Board.

It may be helpful to compare the provisions in the Bill with that of existing legislation to illustrate our point. The relevant provisions of the Trademarks Act for the purposes of this issue are sections 49(7) and 49(12) which state:

"49(7) The Registrar may approve a person as a registered user of the trademark for any of the proposed wares or services, subject to any conditions or restrictions that he considers proper, if he is satisfied that in all the circumstances the use of the trademark in association with such wares or services by the proposed registered user would not be contrary to the public interest.

(12) The Registrar shall not exercise any discretionary power under this Section adversely to a person without giving each person who will be affected by the exercise of the power an opportunity of being heard personally or by his agent."

It must be emphasized that the person to be given standing under the Trademarks Act is one "who will be affected" and this should be contrasted with section 31.78 of the Bill which requires a person to be "substantially affected". The practical effect of this statutory provision in the Trademarks Act is that the Registrar of Trademarks has applied a restrictive interpretation to the provision such that in most cases the only persons who will be heard with respect to the registered user application will be other registered users. Thus, the total input for the purposes of the Registrar's decision will be from the applicant, the registered owner of the trademark and other registered users of the trademark. If that is the practice of the Registrar of Trademarks with more liberal statutory provision, it can be realistically predicted that the Competition Board will restrict the persons whom they will grant standing.

Having established the basis for concern over a restrictive interpretation we would like to relate it to the present judicial and regulatory environment because such a regressive provision flies in the face of a dramatic liberalizing of the notion of standing before other regulatory tribunals and courts of law not only in Canada's highest court but also in the high courts of the provinces in Canada and throughout the Commonwealth.

In general, Canadian courts have recognized that, where an individual wishes to appear before a Board or tribunal considering an issue which that individual believes to affect him, the question of the individual's right to appear must be considered in the context in which his request is made. At the narrowest, a person will be considered a party if he receives a benefit or suffers a detriment as a result of the order resulting from the proceeding in question. The interest need not be a proprietary or a contractual interest. These principles were set out by the Alberta Court of Appeal in the case of Consumers Gas Company et al v. The Public Utilities Board and Alberta Gas Trunk Line Company (1971) 3 W.W.R. 37.

In addition, two recent decisions of the Supreme Court of Canada have considerably relaxed the rigidities which previously applied concerning the issue of whether or not an individual could challenge the constitutionality of an Act of Parliament thereby giving access to the

judicial process. The first case is that of Thorson v. Attorney General of Canada (No. 2) 1975 1 S.C.R. 136, 43 D.L.R. (3d) 1. This case involved a challenge to the constitutional validity of the federal Official Languages Act. A majority of the Supreme Court of Canada held that the question whether a person who seeks to challenge the constitutional validity of an Act of Parliament has standing as a taxpayer to bring such an action lies in the discretion of the court. There were a number of matters which the court should consider in determining the question but the important point is that the Thorson decision represented a departure from the established law in that traditionally the right to complain that a legislature had exceeded its constitutional authority in passing a statute depended upon whether the plaintiff suffered some harm or damage over and above that suffered by the general public (to relate this to the issue of section 31.78 we could say that traditionally the right to complain about legislation depended upon the person suffering some special damage or, in the words of the section, was "substantially affected"). Mr. Thorson did not have any particular or special interest in the matter over and above that of the general public. A further legal impediment to Mr. Thorson was that the legislation in issue was declaratory and directory only, creating no offences and no penalties. However, the Supreme Court of Canada held that the expenditure of

public money was involved and concluded that it had a discretion in such circumstances to permit an action by a taxpayer to test the validity of the legislation, particularly where the Attorney General had refused to bring an action. The standing of the taxpayer, it was held, flowed from general right of citizens to control the constitutional actions of Parliament if the issue involved was justiciable.

In a more recent case the Thorson principle was enlarged somewhat. This was also a decision of the Supreme Court of Canada in the case of McNeil v. Nova Scotia Board of Censors (1975) 5 N.R. 43. In this case the Supreme Court of Canada was asked to consider the status of a plaintiff attacking the validity of the Theatres and Amusements Act of Nova Scotia. It was held that as the Act struck at all members of the public and as there was no other practical way to submit it to judicial review (the Attorney General of the Province having refused to do so), the plaintiff had status to bring his action. The Court referred to the Thorson decision and declined to recognize as a controlling feature of that case the difference between so-called regulatory and declaratory statutes.

On the basis of the significant development in the common law as enunciated in the Thorson and McNeil cases, it leads to the remarkable proposition that an individual Canadian could probably bring an action to

test the constitutionality of the Combines Investigation Act, but that same individual could be denied standing to appear before the Competition Board on a matter which the Preamble to the Act states will promote "the interest of individual Canadians".

We have taken some time in this section to develop the argument concerning the issue of standing before the Competition Board. We have done so in order to stress the importance with which the Association views this issue. As regrettable as it may be, these are times of great cynicism on the part of the general public towards Government (and we say this in a non-partisan way). It is of the utmost importance to dispell this feeling and in order to do so it is vital that the process be such that there be no lack of public confidence in the adjudicative agencies. The most effective manner in which to dispell any doubts on the part of the public is to effectively involve them in the process. This theme can best be summarized by a quotation from an article written by Professor Victor Rosenblum entitled, "Handling Citizen Initiated Complaints" which appeared in Volume 26, Administrative Law Review at page 1 with the following quotation appearing at pages 4 and 5:

"Although modern mass populuses do not and cannot live in 'the never-never-land of perfect democracy' where all people participate in all decisions and have equal access to the organs of government and equal influence over governmental actions, a democratic system must provide its people with the instruments for holding governments accountable to them and for making effective choices from among meaningful alternatives. The higher the visibility of decision-making processes and the greater the opportunities for public access to those processes for the airing and re-dress of grievances, the closer the ensuing tie between democracies claims and its day to day operations."

Very briefly stated the public's ability to participate in a meaningful way before a regulatory tribunal such as the Competition Board will determine in a very real fashion its perception of how good and how acceptable that tribunal's decisions will be. And it should be abundantly clear by now that this will not happen if only members of the public who are "substantially affected" by matters coming before the Competition Board are granted standing to make representations.

The very serious problem which is raised by the proposed section 31.78 is that it significantly distorts the fundamental principles concerning regulation. WE would like to very briefly go back to first principles to clearly state our position concerning the notion

of regulation itself.

When government regulates social or economic activities, it necessarily restricts freedoms which otherwise existed. It is our Parliament, which is composed of members elected by individual citizens that passes laws establishing the authority to regulate. Therefore, regulation is not effected in the name of a Parliament or of a regulatory tribunal. It is always effected in the name of the individual citizens, collectively the public, who permit the infringement with their basic freedoms. In the words of Mr. Jean de Grandpré, Chairman of Bell Canada, in his appearance before the Bryce Commission on Corporate Concentration, "Regulation is there to serve the public not to be the instrument of a selected few".

In response to all of this it may be submitted that the Competition Policy Advocate will adequately represent the interests about which we are concerned. We strongly oppose this notion since it leads to a totally unacceptable "all knowing" paternalistic attitude towards regulation. Recent experience in rate regulation in Canada makes it abundantly clear that there are sharp and legitimate differences in opinion as to what should be done. Thus it would not be in the public interest for the new Competition Board to adopt procedures which do not allow these differences to be fully developed before it so that it may make its decisions completely aware of the available alternatives. Procedures must

be designed to accomodate the particular type of issues involved and not vice versa. The Competition Board will not be able to fully perform its mandate without representation before it of various reflections of the public interest. And if a further response is that the Board will be able to reflect interests not presented by the competition policy advocate, it must be stressed that a regulatory tribunal cannot act simultaneously as arbiter of private and public interests and representative of those same public interests. Benjamin L. Hooks, a Commissioner in the Federal Communications Commission speaking before the United States Senate Hearings, Sub-committee on Administrative Practice and Procedure, 2nd Session, 94th Congress, 30 January and 6 February, 1976 stated this proposition in a most effective manner:

"It seems to me that it is rather presumptuous for the Government to say that they can represent the public any more than they represent industry, because we do not take on a different role. And I think it is important that the consumers themselves feel that they can express their views unaided by Government intervention, because there is some suspicion that the very fact you work for the Government sort of takes you out of the vanguard of the peer consumer movement...I just think it is important that people at the grassroots have a feeling they can participate through their own groups and say what they want to say like they want to say it."

It is worth reminding ourselves that those are the words of a Commissioner in a federal regulatory tribunal.

In spite of the length of this submission, our concerns can be alleviated through a rather simple amendment to the proposed section 31.78. We therefore respectfully submit that the section be amended to read as follows (the underlined words indicate changes):

"Where, on an application under this Part, the Board is of the opinion that a person other than the applicant or a person against whom an order is sought is likely to be interested by reason of any order that the Board might make as a result of the application or by reason of the refusal of the Board to make an order, the Board will afford that interested person a reasonable opportunity to be heard thereon and take his representations into account in deciding whether or not to make an order and on the terms of any order."

Appendix A-1

National Transportation Act

s. 45(1) The Commission has full jurisdiction to inquire into, hear and determine any application by or on behalf of any party interested...

Anti-dumping Act

s. 19(1) A person who deems himself aggrieved by a decision of the Deputy Minister made pursuant to subsection 17(1) or subsection 18(4) with respect to any goods may appeal from the decision to the Tariff Board...

(2) Notice of the hearing of an appeal under subsection (1) shall be published ...and any person who on or before that day enters an appearance...may be heard...

Broadcasting Act

16(2) A copy of each regulation... that the Commission proposes to make under this section shall be published in the Canada Gazette and a reasonable opportunity shall be afforded to licensees and other interested persons to make representations with respect thereto.

19(2) A public hearing shall be held by the Commission, if the Executive Committee is satisfied that it would be in the public interest...in connection with (c) a complaint by a person with respect to any matter within the powers of the Commission.

National Energy Board Act

45 Upon an application for a certificate the Board shall consider the obligations of any interested person, and the decision of the Board as to whether a person is or is not an interested person for the purpose of this section is conclusive.

Farm Products Marketing Act

a. The Council shall give notice of any public hearing under section 8 and of the matters to be considered thereat in the Canada Gazette and in one or more newspapers and farm journals...and particularly in those areas where...there are persons who are likely to be interested in the matters to be considered thereat.

Customs Act

s. 47(1) A person who deems himself aggrieved by a decision of the Deputy Minister...may appeal from the decision to the Tariff Board by filing a notice of appeal in writing...and any person who...enters an appearance with the Secretary of the Tariff Board may be heard on the appeal.

APPENDIX "FTE-45"

SUBMISSION TO THE
STANDING COMMITTEE ON FINANCE, TRADE
AND ECONOMIC AFFAIRS
HOUSE OF COMMONS
OTTAWA

ON

BILL C-42
AN ACT TO AMEND THE
COMBINES INVESTIGATION ACT, etc.

BY THE

EMPLOYERS' COUNCIL OF BRITISH COLUMBIA
MAY 19, 1977

S U M M A R Y

This brief urges that Sections 4(1)(c) and 4(2) of the current Combines Investigation Act be amended to provide employers with rights equal to those now enjoyed by labour when undertaking joint action in a labour dispute. The Act, either in its present or its amended form, does not permit these equal rights.

As the Act now reads, no restrictions are placed on the rights of workers directly involved in a dispute to urge those not so involved to support them in a variety of ways. Equally, those workers not directly involved in the dispute may organize joint action in support of organized labour's position in a strike or lockout.

However, Sections 4(1)(c) and 4(2), which specifically are restricted to employers, severely limit the freedom of a group of employers to organize themselves in ways which would strengthen the position of an employer, or group of employers, engaged in negotiations or undergoing a strike or lockout. The result is to strengthen the position of the union, as opposed to that of the employer, in negotiations, and make more likely a settlement at wage levels higher than would otherwise have been the case.

This imbalance can create wage settlements higher than can be justified by the other forces acting upon the parties. This is not in the national economic interest. In particular these restrictions directly contradict the government's expressed desire that management develop improved mechanisms of cooperation for the post-control period. Improving interaction between individual corporations, both within their own industry and between industries, in the conduct of collective bargaining, is a vital part of such a development.

It is therefore our recommendation that employers be permitted the same rights enjoyed by organized labour for purposes of collective bargaining. This requires an amendment to make clear the Act does not extend to organized action and arrangements between employers for the purpose of the effective conduct of collective bargaining.

The brief does not argue that any exemption from the Combines Investigation Act be accorded companies in the normal conduct of their operations.

In various discussions and documents commencing with the White Paper "The Way Ahead" the government has made clear its desire that the business community and organized labour each accept a more direct responsibility to act in ways consistent with a stable but expanding economy. Clearly this involves some form of collective organization within each sector to determine what is considered responsible action, and leadership to support that action.

In the case of collective bargaining, these considerations strongly suggest some form of joint action by employers as well as by labour. This would involve both employers in the same industry and also employers in one industry who may wish to support employers in another industry.

The Council made this case in considerable detail in a brief to the minister of consumer and corporate affairs (Appendix AA). As a result the amendments now being considered by this committee include an amendment to Section 4(2) inserting the word "selectively" at two points. It is our view that this amendment does not achieve the desired purpose.

The minister of consumer and corporate affairs agrees that his amendment does not meet our desired objective (Appendix BB). On our part, while we agree with him that "the complete solution to an imbalance between the positions of labour and management does not lie in amendments to the Combines Investigation Act" we also feel that the existence of sections in that Act which clearly create an imbalance in power of organized labour cannot be justified. We strongly suggest that the Combines Investigation Act should not be an intervenor in any way in labour-management relations.

We therefore recommend as follows:

That sections 4(1)(c) and 4(2) of the Combines Investigation Act be amended by adding to each section the underlined words, so that the revised section would then read as follows:

"4(1) Nothing in this Act applies in respect of.....

- (c) contracts, agreements between or among two or more employers in a trade, industry or profession whether effected directly between or among such employers or through the instrumentality of a corporation or association of which such employers are members, pertaining to collective bargaining with their employees in respect of salary or wages and terms of conditions of employment, or which have as their purpose the effective conduct of collective bargaining."

- "4(2) Nothing in this section exempts from the application of any provision of this Act a contract, agreement or arrangement entered into by an employer to withhold (selectively) any product from any person, or to refrain (selectively) from acquiring from any person any product other than the services of workmen or employees, unless it has as its purpose the effective conduct of collective bargaining."

To explain the rationale behind these recommendations, and propose a way in which the objections raised in the minister's letter might be met while still allowing management to organize itself to make the kind of contributions to economic stability which the government desires it to make, we quote the following from our solicitor's letter of April 30, 1977 in which the amendments proposed above are set forth. The entire letter is attached as appendix CC.

"Wednesday, April 27, 1977, you delivered to me an exchange of correspondence between yourself and the Honourable A.C. Abbott, Minister of Consumer and Corporate Affairs. You directed my attention, most particularly, to Mr Abbott's most recent letter dated April 21, 1977. Mr Abbott makes it clear that he is not presently disposed to support an exemption of all arrangements among employers where they pertain to collective bargaining. In his letter he recognized that his position in this regard may well involve, in certain Provinces, an imbalance between management and labour.

In reflecting on the matter, I am constrained to offer the view that an exemption of all arrangements provided they pertain to collective bargaining may be stating the matter more widely than is essential for the purposes of management. In this regard, I have in mind the fact that at common law the legality of activities involving boycotts, agreements in restraint of trade, etc. is determined by their 'purpose'. Certainly the lawfulness of an agreement by two or more which results in an injury to a third party is governed by whether the purpose of the combiners is to advance their own legitimate self interests in which case it may be lawful or whether the intention is to injure in which case it is unlawful. Generally speaking, the lawfulness of of labour boycotts and combinations is governed by the same consideration. On this analysis, it is my view

that management's objective would be to secure an exemption for combinations and agreements between employers which have as their 'purpose' the effective conduct of collective bargaining. 'Purpose' is a question of fact. If, on the facts, it can be established that the employer's conduct has such a 'purpose' then it should be exempted from the prohibitive provisions of the statute."

In short, since "purpose" is a question of fact and can be ascertained, the Act can be amended, without in any way creating an opportunity for abuse of the real objects of the legislation, to specify that actions which have as their purpose the effective conduct of collective bargaining are exempted from the operation of the Act.

In closing we again must state most forcefully that if government policy for the post-control period requires members of the business community to make individual business decisions within a broader context of what is desirable in the national interest, then legislation must permit the business community to organize itself appropriately.

Respectfully submitted,
Employers' Council of British Columbia

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "W. M. Hamilton". The signature is fluid and cursive, with a large, sweeping initial "W".

William M. Hamilton
President and Chief Executive Officer

APPENDICE «FTE-44»

MÉMOIRE SUR LE BILL C-42

PRÉSENTÉ AU

COMITÉ DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

ASSOCIATION DES CONSOMMATEURS DU CANADA

251 OUEST, AVENUE LAURIER, PIÈCE 801

OTTAWA (ONTARIO) K1P 5Z7

MAI 1977

1. L'association des consommateurs du Canada (ACC) est heureuse de pouvoir présenter ce mémoire concernant un bill longtemps attendu et qui aura sans aucun doute une incidence profonde sur tous les participants à l'économie canadienne. Onze ans se sont écoulés depuis le dernier débat public sur la politique canadienne de la concurrence déclenché par une directive du gouvernement fédéral priant le conseil économique du Canada de faire rapport sur "les coalitions, les fusions, les monopoles et la restriction du commerce". Entre 1966 et maintenant, il y a eu la publication du Rapport provisoire sur la politique de concurrence du conseil économique, l'introduction et le retrait subséquent à la Chambre des communes du bill C-256 sur la concurrence, la promulgation des modifications de l'étape I à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et en dernier lieu, l'introduction du bill C-42, portant sur de nombreux aspects importants de la politique de la concurrence qui n'avaient pas été touchés par les modifications antérieures. A chaque étape de la longue lutte visant à l'élaboration d'une politique efficace de la concurrence au Canada, l'ACC a mobilisé ses ressources et par l'entremise de mémoires, de déclarations publiques et de nombreuses autres représentations, a prôné l'adoption de mesures pour conserver et améliorer la structure et le fonctionnement de l'économie du marché au Canada. Cependant, nous n'avons pu éviter de remarquer que l'avis des consommateurs se perdait fréquemment dans l'avalanche de l'opposition intéressée de certains groupes à l'égard de garanties significatives en matières de concurrence. Par exemple, six mois

après la présentation de la Loi sur la concurrence, de 1971, par l'honorable Ron Basford, alors ministre de la Consommation et des Corporations, le ministère en question avait reçu 217 mémoires ou propositions en faveur d'amendements au bill dont plus de 160 provenaient de sociétés ou d'associations commerciales cherchant à atténuer l'incidence du bill et deux seulement, de groupes de consommateurs. Le résultat malheureux, mais tout à fait prévisible, du débat public déséquilibré sur la politique de la concurrence découle de ce que jusqu'à maintenant, des intérêts commerciaux ont eu préséance sur l'aspect législatif; par ailleurs, les réformes qui auraient pu aider les consommateurs ont été coup sur coup adoucies, reportées ou rejetées complètement.

2. De nombreuses raisons expliquent pourquoi les intérêts des consommateurs ont rarement obtenu l'attention méritée lors de l'étude en Parlement de questions importantes sur la concurrence. Sans aucun doute, l'une des plus importantes d'entre elles a trait au fait que, contrairement aux hommes d'affaire pour qui les modifications à la Loi sur la concurrence représentent des bénéfices directs (ou des menaces), les consommateurs ne comprennent souvent pas la pleine portée de la politique de la concurrence. En dernière analyse cependant, la concurrence représente une question essentielle. Elle a des répercussions sur les prix à la de divers biens et services, sur la variété du choix au moment de l'achat, et sur le rythme auquel les hommes d'affaires tentent de créer de nouveaux biens et services et de trouver de nouvelles

façons de les offrir. Cependant, malgré les avantages très réels qu'apportent aux consommateurs les marchés efficaces et concurrentiels, les questions relatives aux fusions, aux monopoles, aux pratiques commerciales restrictives etc. sont essentiellement complexes. Dans la mesure où les citoyens n'estiment pas avoir la compétence voulue pour discuter de ces questions, ils ne peuvent pas faire connaître leurs intérêts dans le débat public qui se traduira pas l'adoption d'une grande part de la mesure législative régissant l'activité économique au Canada. C'est pour cette raison compte tenu de l'importance primordiale que l'ACC attache à l'implantation de marchés concurrentiels, que nous publierons cet été un "Guide de la politique de la concurrence à l'intention du consommateur"; le guide sera distribué en appendice à nos revues, CANADIAN CONSUMER et le CONSOMMATEUR CANADIEN, aux 100,000 membres de l'ACC. Il a été conçu pour aider les consommateurs à comprendre la portée de la Loi sur la concurrence et pour expliquer le rôle qu'ils peuvent jouer dans un processus législatif particulier. Nous espérons que grâce à la publication et à la diffusion étendue de ce guide, l'ACC contribuera à améliorer la compréhension du public à l'égard de l'incidence virtuelle de la politique de la concurrence sur le marché, et à renforcer le respect généralisé des principes de base d'une politique efficace de la concurrence.

3. Selon nous, la politique de la concurrence est un corollaire essentiel à une intrusion dans cette économie et non, comme se plaisent à l'affirmer certains hommes d'affaires, l'économie du marché de la libre entreprise. Comme telle, elle offre une solution de rechange aux formes plus directes de réglementation grâce auxquelles la société peut contrôler certains des résultats indésirables des activités commerciales. La législation favorisant la concurrence repose sur la croyance que cette dernière est "un moyen plus efficace, plus économique et administrativement plus souple d'assurer la bonne affectation des ressources dans la majeure partie de l'économie, que toute autre formule, comme la régie ou la nationalisation massive des entreprises, la réglementation gouvernementale détaillée ou encore l'autoréglementation des grandes unités industrielles en régime corporatif." Mais cela laisse aussi entendre que les marchés, qui ne sont pas assujettis à une série connue de règles régissant la conduite équitable des affaires, perdront vite leur caractère concurrentiel.
4. L'ACC sait très bien que la politique de la concurrence et les mesures législatives adoptées afin de favoriser la concurrence n'ont aucune valeur en elles-mêmes. Elles constituent plutôt des moyens d'atteindre un certain nombre d'objectifs sociaux dont:
- i. Des prix moins élevés. La rivalité constante porte les vendeurs à maintenir les prix à leur plus bas niveau. S'ils ne le font pas, ils perdent du terrain au profit de leurs rivaux.

- ii. Une production efficace. Les sociétés devront continuellement chercher à réduire les coûts de production et de distribution. Les moins efficaces doivent améliorer leurs méthodes ou cesser leurs activités.
- iii. L'innovation. La vraie concurrence est un processus dynamique en vertu duquel des méthodes et des produits nouveaux et meilleurs remplacent les anciens.
- iv. L'éparpillement du pouvoir économique. Une concurrence efficace a tendance à empêcher le pouvoir économique et probablement politique, de tomber aux mains d'un petit nombre. Cet objectif, qui est souhaitable sur le plan social dans une démocratie comme celle du Canada, est décrit dans la citation suivante tirée des notes du gouvernement sur le projet de loi sur la concurrence de 1971:

"Les concentrations de pouvoir, qui servent à restreindre les possibilités et la liberté individuelle, ne sont pas acceptables dans les contextes politique et social actuels, et une politique de concurrence doit avoir comme objectif principal de voir à ce que des concentrations de pouvoir de ce genre ne puissent se réaliser réellement.
- v. Le choix. -Lorsqu'une concurrence efficace existe réellement, les consommateurs ont des choix plus réels à tous les niveaux. La variété de produits a tendance à augmenter lorsque la concurrence fonctionne bien.

5. Les témoignages bien connus sur le rendement actuel de l'économie canadienne indiquent qu'à maints égards, on n'apprécie pas à leur juste valeur les résultats critiques découlant d'une exploitation efficace du marché. Par exemple, le rendement du Canada en matière de prix fait piètre figure comparativement à notre partenaire commercial principal : les Etats-Unis. Depuis le début de 1973, l'indice canadien des prix à la consommation a augmenté de 42.2% et fait contraste par rapport à un taux d'inflation de 37.2% aux Etats-Unis, pour certains groupes de produits destinés à la consommation tels que les aliments, le logement et l'habillement, cet écart est aussi important sinon plus. Le rendement récent de la productivité au Canada, surtout dans le secteur de la fabrication, où la productivité dépend en partie de l'efficacité et de l'innovation, n'a pas été très reluisant. Cette situation se reflète dans la difficulté croissante qu'éprouve le Canada à vendre ses biens de fabrication à l'étranger. La gravité du problème est mise en lumière dans une étude récente révélant que la production par heure/homme dans l'industrie canadienne de la fabrication est de 25% inférieure à celle des Etats-Unis⁴.

Enfin, on ne saurait nier ou ignorer l'inquiétude du public, à l'égard de la concentration toujours croissante du pouvoir économique. La prédominance de cette inquiétude a été clairement illustrée au printemps dernier lorsque l'ACC a interviewé des consommateurs dans tout le pays lors de la préparation de son mémoire à la Commission Bryce sur la concentration des sociétés. Lors des

conversations que nous avons eues avec eux, les consommateurs ont exprimé l'avis que les institutions économiques avaient pris une telle importance qu'elles ne pouvaient plus, à maints égards, répondre aux besoins et aux désirs réels de la population. Un consommateur a ainsi exprimé une opinion fort généralisée:

"Je ne crois pas que l'on puisse dire que le pouvoir des sociétés ne constitue pas un problème en raison du simple fait que les profanes n'en sont pas conscients ou parce qu'ils ne sont pas en mesure d'en parler. De fait, je serais prêt à affirmer que c'est un problème encore plus grave qu'on ne l'aurait cru - il est plus insidieux, plus vague, plus subtil donc plus difficile à résoudre."

Une autre dimension des effets socio-politiques de la concentration économique ressort de l'opinion exprimée par un consommateur du Nouveau-Brunswick:

"Lorsque McCain téléphone à un des services du gouvernement du Nouveau-Brunswick, il obtient beaucoup plus d'attention et des résultats plus rapides que s'il s'agissait d'un simple citoyen".

6. Il serait inexact de prétendre que tous les problèmes dont on a parlé ci-dessus sont entièrement attribuables aux faiblesses des sources concurrentielles à l'oeuvre au sein de l'économie canadienne, et ce n'est d'ailleurs pas du tout notre intention. Par contre, il est presque certain que le Canada est très loin de la situation idéale où une vigoureuse concurrence constitue le trait caractéristique de presque toutes les industries et que ce

fait a continuellement de tristes répercussions non seulement sur les consommateurs, mais également sur l'équilibre économique général du pays. Au Canada, la "concurrence" se manifeste surtout parmi un petit nombre d'entreprises exploitant le même domaine d'industrie. Les données recueillies par Statistique Canada en 1970 illustrent bien ce fait: elles indiquent que 49 des 172 industries qui ont été étudiées, les quatre plus grandes se partageaient entre 75% et 100% de la production. De 43 autres entreprises étudiées, les quatre premières se partageaient entre la moitié et les trois-quarts de toute la production.⁵ En d'autres termes, nous constatons que 49% des marchandises fabriquées au Canada proviennent de secteurs de l'industrie dans lesquels les quatre principaux fabricants se partagent plus de 50% de la production du secteur concerné. Le secteur des institutions financières⁶ et celui des communications⁷ sont deux autres domaines dans lesquels la concentration est élevée. Dans quarante grandes agglomérations urbaines, les quatre plus grandes chaînes d'alimentation se partagent une proportion du marché de détail des denrées alimentaires qui se situe entre 60% et 98%⁸.

7. Le lien qui existe d'une part entre le niveau élevé de concentration industrielle et, d'autre part, la piètre performance économique et les pertes des consommateurs est,

à notre avis, irréfutable. Les quelques entreprises qui dominent la plupart des secteurs de l'industrie canadienne peuvent facilement éviter de se livrer une guerre des prix. Elles essaient plutôt de devancer les sociétés rivales en faisant de la publicité par tous les moyens connus, en multipliant leurs marques de commerce et le nombre de leurs débits, en facilitant la vente à crédit, etc. Les consommateurs peuvent tirer profit de toutes ces formes de concurrence où les prix n'entrent pas en jeu (notamment l'innovation), mais ce n'est pas souvent le cas. Lorsque les tarifs élevés limitent les effets de la concurrence attribuable aux biens d'importation, phénomène typique du Canada, les résultats auxquels on peut le plus s'attendre des industries centralisées sont des prix trop élevés et une très mauvaise exploitation de nos ressources naturelles, financières et humaines.

8. Les lacunes de l'actuelle loi relative aux enquêtes sur les coalitions qui ne peut remédier au problème de la diminution de la concurrence au Canada ont été suffisamment établies. En 1969, le Conseil économique du Canada déclarait:

"A tout prendre, il y a de nombreuses causes à l'insatisfaction que suscitent les résultats de l'actuelle politique du Canada en matière de concurrence ... Mais il semble que nous soyons parvenus à un point où nous pouvons restructurer notre politique de la concurrence et ... établir des liens plus étroits entre elle et les objectifs économiques du Canada."

Depuis la publication du Rapport provisoire du Conseil, les amendements proposés dans le cadre de la première étape à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions ont contribué à améliorer la loi, surtout en étendant la portée à l'industrie du secteur tertiaire, en prévoyant un nombre

limité d'actions civiles, en rendant possibles les actions civiles privées en dommages-intérêts à la suite d'infractions à la loi et en multipliant les obstacles aux pratiques commerciales injustes ou mensongères. Pourtant, il a fallu attendre que le Comité soit saisi du projet de loi pour que soient analysées les principales questions relatives à la politique de la concurrence, notamment les fusions, les monopoles, les monopoles conjoints et beaucoup d'autres sujets d'importance primordiale. Par conséquent, bien qu'elle regrette le retard accusé dans sa présentation, l'ACC accueille avec bonheur le Bill C-42 et en approuve tout particulièrement l'objet tel qu'il est énoncé dans le préambule et les mesures qui doivent permettre d'atteindre ses objectifs. Dans les pages qui suivent, nous décrirons en détail les principales façons dont le bill ouvre la voie à une économie commerciale plus équilibrée sur le plan de la concurrence et nous recommandons des amendements et de nouvelles dispositions qu'il conviendra d'apporter à la loi pour mieux atteindre l'objectif louable qu'on se propose.

LA COMMISSION DE LA CONCURRENCE

9. Le fait que l'application de la loi actuelle sur les coalitions relevait presque exclusivement du code criminel explique son incapacité partielle à promouvoir l'efficacité de la structure du marché des conditions de concurrence normales. En ce qui touche certains types d'activités commerciales, tel que la collusion au niveau de la détermination des prix, le maintien des prix de détail et la publicité trompeuse, l'utilisation des procédures criminelles est totalement inadéquate, en partie, parce que ces pratiques ont des conséquences bien précises sur le public. Dans d'autres secteurs, y compris les fusions et la plupart des types de

monopoles, la juridiction criminelle qui exige des preuves irrécusables de la culpabilité et des actes condamnables, a largement entravé les efforts des représentants de la Loi sur les coalitions.

10. Pour ces raisons, l'ACC appuie fortement les dispositions du projet de loi C-42 visant à transférer une bonne partie des pratiques régies par la politique de la concurrence actuelle de la juridiction criminelle à la juridiction civile, et à établir un organisme spécial, la Commission de la concurrence, dont le rôle sera de juger toutes les "questions pouvant être revues" de la loi. Nous croyons que les procédures civiles qui sont proposées conviennent beaucoup mieux que le droit pénal au contrôle des pratiques commerciales dont les conséquences pour l'intérêt public, qu'elles soient positives ou négatives, dépendent des faits économiques soulevés dans chaque cas. Nous nous félicitons donc du fait que le projet de loi C-42 semble reconnaître la nécessité d'une étude individuelle des cas d'activités commerciales restrictives par une Commission spéciale. Nous notons également que les procédures civiles fournissent une réponse satisfaisante à la critique communément formulée contre les méthodes d'application de la loi sur les coalitions, qui faisait des hommes d'affaires et des sociétés commerciales des criminels pour s'être engagés dans des pratiques qui, à leurs yeux, étaient des pratiques commerciales saines.

11. Pour réaffirmer notre appui à la proposition voulant qu'on transfère le fardeau de l'application de la loi sur les coalitions à un organisme civil, nous aimerions ajouter des commentaires et des recommandations spécifiques concernant les organismes institués en vue d'assurer l'application du projet de loi:

a) Composition de la Commission de la concurrence

Il est malheureux de constater que les gouvernements nomment parfois des personnes à des commissions investies de pouvoirs de réglementation en se basant sur d'autres considérations que la seule compétence technique. Exception faite de la formation juridique que doit posséder l'un des membres de la Commission, le projet de loi C-42 ne précise pas les qualifications des autres membres de cette dernière. Cependant, ces qualifications revêtent une importance toute particulière si la Commission doit tenir compte, comme elle en a le mandat, de considérations autres que les celles purement juridiques (par exemple, l'analyse économique et d'autres questions d'intérêt public).

On devrait inclure au projet de loi un nouvel article exigeant des membres de la Commission qu'ils possèdent des qualifications ou de l'expérience dans le domaine de l'organisation industrielle, soit en tant qu'avocats, économistes, fonctionnaires, hommes d'affaires et, dans le cas d'au moins un membre de la Commission, une connaissance approfondie des questions de consommation.

b) Procédure de la Commission de la concurrence

Quatre questions se posent à ce sujet:

i. Audiences publiques ou audiences privées.

Le projet de loi donne maintenant au président de la Commission de la concurrence la discrétion de déterminer si les audiences seront publiques, en totalité ou en partie, et ne fournit aucune ligne directrice à cet égard. En vertu de cette disposition, il est possible que la majorité des audiences de la Commission soient

tenues à huis clos en limitant ainsi grandement le rôle de formation et de dissuasion. Par conséquent, la loi devrait clairement préciser que toutes les audiences doivent être tenues en public, à moins que la divulgation de renseignements confidentiels n'entraîne des pertes commerciales importantes pour les parties en cause.

Nous acceptons que le président de la Commission prenne la décision concernant la tenue, en public ou en privé, des audiences, mais il doit justifier par écrit et en détail toute décision visant à dissimuler au public des renseignements par la tenue d'audiences privées.

ii. Accès aux audiences de la Commission

La question de savoir qui peut assister et participer aux audiences de la Commission de la concurrence est d'intérêt vital pour le succès de la procédure civile proposée. Comme nous le soulignons dans l'exposé sur le droit de comparaître devant la Commission de la concurrence qui est annexé à ce mémoire, le préambule du projet C-42 énonce que son but principal est de "promouvoir l'intérêt national et celui des citoyens". Le projet de loi restreint cependant, de façon anormale, le droit de comparaître des parties qui pourraient être affectées "sensiblement" par les ordonnances de la Commission. Conformément aux objectifs du projet de loi, nous croyons donc que tout citoyen canadien devrait avoir l'occasion de comparaître devant la Commission s'il le désire. Nous proposons donc que le paragraphe 31.78 soit

modifié afin de fournir à toutes les personnes intéressées le droit de participer aux audiences de la Commission de la concurrence.

iii. Justification des décisions de la Commission

Le projet de loi stipule actuellement que la Commission est tenue de justifier par écrit ses décisions seulement si les parties en font la demande ou si la Commission le juge approprié.

Nous estimons que la Commission devrait justifier par écrit toutes ses décisions. L'extrait suivant d'une étude publiée en 1971 par le Conseil économique devrait préciser le but de notre recommandation:

"Il va peut-être sans dire qu'il faut une publicité adéquate pour promouvoir la prévisibilité. C'est-à-dire que la décision doit préciser en détail la structure de l'industrie, la nature et les conséquences de la restriction et la justification de la décision si cette dernière se veut éducative. Il est essentiel que l'organisme qui prend les décisions précise si on a tenu compte de certaines caractéristiques de l'industrie en rendant la décision afin que l'on ne tire pas de conclusions injustifiées sur l'application générale du raisonnement suivi."10

iv. Évaluation des recours civils

Au début, la Commission fera oeuvre de pionnier dans le domaine de la politique de la concurrence en émettant ses premières ordonnances visant à modifier les pratiques commerciales des sociétés. Pour que l'expérience soit fructueuse et qu'elle augmente l'efficacité des recours civils, la Commission devrait être investie des pouvoirs voulus (et dotée des ressources nécessaires)

pour suivre l'application de ses ordonnances correctives lorsqu'elle le juge approprié. Le projet de loi C-42 ne contient aucune disposition à ce sujet bien que l'Administrateur pourrait en décider ainsi. Ceci n'est pas satisfaisant. "Apprendre par l'expérience" est difficile si un organisme émet des ordonnances alors qu'un autre est chargé d'en étudier les conséquences.

c) Appels des décisions de la Commission de la concurrence

Si la Commission se veut un centre efficace pour l'évaluation raisonnable et judicieuse des conséquences des pratiques commerciales restrictives, il s'impose que les tribunaux ne puissent renverser ou modifier les décisions de la Commission à la demande de parties insatisfaites. En conséquence, puisque nous prévoyons que certaines parties s'y opposeront, nous appuyons le paragraphe 31.91(2) concernant le caractère définitif des décisions de la Commission.

L'incapacité des tribunaux à considérer et à analyser les conséquences économiques des pratiques anti-concurrentielles a longtemps été considérée comme la raison principale du manque de rigueur dans l'application de la Loi actuelle sur les coalitions. Selon les propres mots de M. le juge Spence (Régina c. Howard Smith Paper Mills): "Un tribunal n'a pas la formation voulue pour jouer le rôle d'arbitre sur des questions économiques."

Et bien sûr, c'est en reconnaissant ce fait qu'on propose actuellement d'instituer une commission compétente, la Commission de la concurrence. Par conséquent, toute disposition permettant des appels des décisions de la Commission, pour des questions de fait ou d'interprétation de faits, empêcherait simplement d'atteindre les objectifs de la mesure législative en chargeant "un tribunal... qui n'est pas versé... dans les sciences économiques", de rendre des décisions à la place d'un organisme compétent.* En réponse à la critique anticipée voulant que les restrictions du bill en matière d'appel constituent une violation des droits civils, nous faisons observer que les droits d'appel de décisions ou d'ordonnances d'un office, d'une commission ou d'un autre tribunal fédéral, décrits à l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale et qui s'appliquent "nonobstant les dispositions de toute autre loi", protégeant les particuliers contre toute erreur judiciaire commise par la Commission de la concurrence.

d) Poursuites intentées au criminel

Le bill laisse au procureur général du Canada la décision d'intenter des poursuites dans le cas de complots et de maintien

* Le rapport de l'Ontario Royal Commission on the Inquiry into Civil Rights, publié en 1968, appuie fortement cette position. A la suite de leur examen des principes régissant les appels, les membres de la Commission ont conclu: "Un appel de la décision de chaque tribunal judiciaire devrait être prévu, sauf lorsqu'une telle mesure irait à l'encontre des objectifs de la loi qui établit le tribunal." Plus loin dans le même paragraphe, les auteurs du rapport écrivent: "Un appel de la décision d'un tribunal de première instance devant un organisme d'appel entraînera une révision de la décision par un organisme plus compétent."¹²

de prix de revente. Il s'ensuit qu'une procédure est laissée en place, laquelle non seulement gaspille les ressources (puisque c'est l'Administrateur de la politique de la concurrence qui entreprendra l'enquête initiale sur les infractions), mais exige aussi inutilement beaucoup de temps. Nous recommandons fortement que la mesure législative soit modifiée afin de permettre à l'Administrateur de la politique de la concurrence d'intenter des poursuites dans les cas d'infractions prévues dans la loi.

MONOPOLE ET MONOPOLE CONJOINT

12. Les répercussions défavorables du monopole sur la répartition des revenus, l'utilisation des ressources et les changements économiques sont innombrables. Et le processus de monopole, qu'il soit le résultat des intentions d'une société ou de celles d'un petit groupe d'entreprises dominantes, entraîne des coûts injustes pour les concurrents et un gaspillage sur le plan social. Mais bien qu'on connaisse depuis longtemps les conséquences défavorables des monopoles et de la monopolisation, les lois canadiennes contre les coalitions ne se sont jamais avérées très utiles pour la répression de certaines des manifestations les moins subtiles de la monopolisation. En grande partie, cela a été dû à la difficulté de démontrer, en vertu des preuves convaincantes exigées par les procédures criminelles, que le public a été particulièrement lésé par les pratiques en matière de monopole. De même, la loi n'a jamais reconnu explicitement l'existence du monopole conjoint ou la possibilité que celui-ci soit créé, à moins qu'il ne résulte d'accords implicites ou explicites.

13. En l'occurrence, la proposition du bill C-42 visant à rendre toutes les formes de monopole "sujettes à un examen" et que la Commission de la concurrence peut en être saisie, semble une mesure raisonnable et marque un pas en avant. Par rapport au passé, cette disposition élargira le champ d'application de la loi et permettra l'adoption de mesures plus nombreuses contre les pratiques commerciales inopportunes favorisant ainsi la création de nouvelles sources de concurrence. La définition élargie que le bill donne aux monopoles, qui dorénavant englobera les entreprises qui contrôlent sensiblement un marché, nonobstant qu'elles contrôlent moins de 50% de ce marché, est également une mesure favorable.
14. Toutefois, les mesures que le bill C-42 prévoit à l'égard du monopole conjoint ne suffiront pas à protéger les intérêts des consommateurs. Comme nous l'avons mentionné antérieurement, de larges secteurs de l'économie canadienne sont actuellement dominés par quelques grosses entreprises, qui arrivent habituellement à éviter la concurrence en matière de prix entre elles-mêmes. Nous ne nous attendons pas à ce qu'on puisse empêcher de telles entreprises de tenir compte des réactions de leurs "concurrents" au moment de prendre des décisions; toutefois, lorsque les mesures parallèles adoptées par des entreprises dominantes portent atteinte à l'intérêt public, il devrait y avoir des mécanismes pouvant réprimer ces effets. Le bill C-42, sous sa forme actuelle, permettra à peine de parer aux nombreux résultats défavorables du monopole conjoint. Il impose à l'Administrateur la tâche

très difficile de prouver qu'un petit nombre d'entreprises (i) parviennent à contrôler sensiblement une industrie ou tenterait de le faire: (ii) exercent un tel contrôle en adoptant des orientations parallèles; et (iii) que ces orientations ont pour effet de restreindre l'accès à un marché, d'interdire à un concurrent l'accès aux sources d'approvisionnement d'un produit ou aux débouchés d'un produit, d'éliminer un concurrent en fixant des prix abusifs, ou de forcer un concurrent à abandonner son comportement concurrentiel et d'autres actions similaires. Nous pensons qu'il devrait être possible de prendre des mesures de répressions contre le monopole conjoint une fois qu'il a été établi que des entreprises ont adopté des orientations parallèles, soit implicitement ou explicitement, et que ces dernières ont des effets défavorables pour la concurrence, le rendement économique ou les consommateurs. Nous recommandons l'adoption de telles mesures.

FUSIONS

15. Comme dans le cas des monopoles, au Canada, l'application de la Loi sur les fusions n'a pas été très efficace, et elle n'a pas empêché l'accroissement du contrôle excessif d'un marché par des entreprises. Lorsque les dispositions de la loi peuvent permettre la prise de contrôle au Nouveau-Brunswick des cinq quotidiens d'expression anglaise par le plus important industriel de la région, il est évident qu'il est nécessaire d'apporter d'importantes modifications à la loi, si l'intérêt public doit être protégé. Les dispositions du bill visant à soumettre les cas de fusion à la Commission de la concurrence semblent prévoir

une procédure plus appropriée que le droit pénal susceptible de donner de meilleurs résultats; l'ACC appuie une telle mesure. Toutefois, les dispositions relatives aux fusions présentent de très graves imperfections, et si elles sont adoptées, elles empêcheront certainement les consommateurs de bénéficier des avantages de la concurrence et d'une efficacité accrue:

a) le paragraphe 31.75(5) empêche la Commission de la concurrence d'interdire les fusions, même une fusion qui réduit sensiblement la concurrence, lorsqu'on peut prouver qu'elle accroît l'efficacité en réalisant des économies de ressources "qui ne peuvent raisonnablement être obtenues par d'autres moyens". Ce qui signifie qu'en l'absence d'une réduction du tarif douanier ou d'autres barrières commerciales qui entravent l'accès au marché (permises mais inutiles), on ne garantit pas aux consommateurs des accroissements de l'efficacité réalisés par une entreprise qui est le résultat d'une fusion. En même temps, on peut également leur refuser les avantages qu'offrirait un marché concurrentiel pour le produit en question. Nous ne croyons pas que les intérêts du public seront servis si la Commission de la concurrence est tenue, comme le prévoit le projet de loi, d'autoriser certaines fusions justifiées par la nécessité d'accroître l'efficacité, alors qu'un des principaux résultats de cette fusion est de conférer aux entreprises le pouvoir de maintenir des prix artificiellement élevés. Nous recom-

mandons donc fortement que le projet de loi soit modifié de façon que la Commission puisse s'assurer que les consommateurs puissent profiter des économies réalisées suite à la réalisation d'une fusion. De plus, à une date ultérieure, par exemple deux ans après la fusion, des représentants des parties aux fusions autorisées devraient être tenus de démontrer à la Commission que les économies promises ont en fait été réalisées et qu'au moins une partie des avantages en découlant ont profité aux consommateurs.

b) les dispositions du projet de loi prévoyant que des entreprises jointes en fusion doivent détenir au total plus de 20% du marché avant que les activités d'une fusion ne puissent faire l'objet d'une enquête soustraient en fait la plupart des conglomérats et des intégrations verticales à l'examen de la commission. Ainsi, le projet de loi ne tient pas compte des craintes du public concernant la concentration de plus en plus forte des pouvoirs économiques et ne remédie nullement aux restrictions commerciales qu'entraînent la formation de conglomérats. Comme de nombreux analystes l'ont constaté, les conglomérats peuvent enretistrer certains gains au chapitre de l'efficacité de la gestion, mais acquièrent souvent des pouvoirs économiques et politiques

exagérés par rapport à ces gains. Les conglomérats peuvent tirer leurs pouvoirs de sources multiples et parmi celles-ci, citons la possibilité d'acquérir de l'équipement, de l'énergie, de la publicité, une grande accessibilité au crédit et la possibilité d'intenter de longues poursuites judiciaires et d'exercer des pressions importantes en coulisse. Etant donné que les conglomérats peuvent menacer des institutions économiques et politiques valables, les dispositions du bill C-42 concernant les fusions devraient prévoir en plus de la règle du 20%, un mécanisme selon lequel les activités des fusions pourraient faire l'objet d'une enquête si les actifs ou les ventes annuelles des entreprises jointes en fusion dépassaient cent millions de dollars.

c) On a omis dans ce projet de loi une disposition contenue dans le bill C-256 qui obligeait les sociétés prévoyant réaliser une fusion à aviser l'administrateur avant que la fusion ne se fasse. Cette omission est très malencontreuse pour deux raisons au moins. Premièrement on ne peut s'attendre que l'administrateur dont les ressources financières et le personnel seront réduits, puisse enquêter sur les activités de toutes les fusions qui risquent de réduire considérablement la concurrence.

Deuxièmement, une fois que l'administrateur a constaté qu'une fusion pouvait nuire à la concurrence et qu'il a entrepris les enquêtes nécessaires, il se peut que les actifs des entreprises en question aient déjà été combinées. A ce point, il est très difficile de "défaire l'omelette". La seule façon d'éviter cette situation et d'économiser les sommes importantes qui seraient versées en salaire aux fonctionnaires chargés d'enquêter sur des fusions non concurrentielles serait d'exiger que les sociétés parties à une fusion présentent un avis préalable et d'autoriser la Commission à émettre des injonctions interlocutoires temporaires en attendant que la question soit réglée.

ACCORDS DE SPÉCIALISATION

16. Les dispositions permettant la signature d'accords qui autoriseraient un groupe d'entreprises à se spécialiser dans la fabrication de certains produits et à approvisionner les autres entreprises du groupe risquent d'entraîner des effets néfastes pour le consommateur. Si ces accords ont pour résultat, et ce serait généralement le cas, de raffermir la concentration du marché et de réduire les pressions exercées par la concurrence, il est très improbable que les consommateurs bénéficieront des réductions de coûts. De plus, nous croyons que sans réductions tarifaires (elles sont permises mais non exigées) les accords de spécialisation ne contribueront pas dans une grande mesure à augmenter l'efficacité car il est improbable que des entreprises qui ont hésité par le passé à se lancer dans des activités

spécialisées amélioreraient leur rendement par le fait qu'elles auraient conclu un accord de spécialisation. De façon générale nous nous opposons à ce que le gouvernement approuve les accords de spécialisation et de rationalisation. Toutefois, si l'on devait les autoriser, il faudrait exiger, pour qu'ils soient acceptés et enregistrés, qu'on réduise suffisamment les tarifs pour maintenir les effets de la concurrence.

ACCORDS D'EXPROPRIATION

17. D'après la description qu'en fait le bill C-42, il est peu probable que les accords spéciaux d'exportation conclus entre des entreprises rivales serviront les intérêts du consommateur. Ainsi, si des accords d'exportation influençaient de façon sensible mais involontairement les prix du marché local, le projet de loi ne permettrait pas leur annulation pour cette seule raison. On autoriserait la signature d'accords d'exportation même s'ils entraînent des pénuries et faisaient augmenter les prix que doivent payer les consommateurs canadiens. Etant donné que récemment, le Canada a connu des difficultés dans l'exportation de produits manufacturiers, le gouvernement a tout intérêt à développer les marchés d'exportation. Cependant, l'ACC ne considère pas que des entreprises qui seraient autrement rivales feraient plus d'efforts en groupe pour conquérir des marchés étrangers qu'elles n'en feraient individuellement. De la même façon, on imagine difficilement que des concurrents mettront sur pied des programmes conjoints pour exploiter des marchés étrangers sans se rendre compte qu'il serait à leur avantage de restreindre la concurrence sur le marché local.

Par conséquent, le projet de loi devrait être modifié pour garantir tout au moins que ces accords d'exportation ne seront approuvés que dans la mesure où ils sont essentiels à la promotion des ventes à l'étranger et à condition qu'ils n'aillent pas à l'encontre des intérêts des consommateurs.

CUMUL DES FONCTIONS

18. Nous proposons d'apporter aux articles portant sur le cumul des fonctions deux modifications qui tiendraient compte des craintes des consommateurs concernant la concentration excessive de pouvoirs aux mains de quelques dirigeants de grandes entreprises que ce genre de mécanisme de gestion peut représenter. Premièrement, on devrait modifier le paragraphe 31.75 de façon à interdire à un agent, à un directeur ou à un employé d'une entreprise de faire partie du conseil d'administration ou d'être employé en tant qu'agent d'une autre entreprise dans les cas où un accord visant à établir des prix ou toute autre genre de contrat conclu entre les entreprises enfreindrait des dispositions de la Loi sur la concurrence ou lorsque la part du marché qu'occupent conjointement les entreprises en question dépasse 20%. Deuxièmement, il faudrait modifier l'article de façon à empêcher le cumul de fonctions au second niveau (par exemple, lorsque des agents d'entreprises rivales font partie du conseil d'administration d'une troisième société non concurrentielle dans les cas où le cumul des fonctions au premier niveau serait illégal.

INDUSTRIES RÉGLEMENTÉES

19. Au cours des dernières années, le rôle du gouvernement en tant que facteur de régulation de l'économie s'est considérablement accru. Au Canada, des organismes fédéraux et provinciaux investis d'un pouvoir de réglementation (117 au gouvernement fédéral et 70 en Ontario seulement) influencent directement les prix d'une grande variété de produits et de services offerts aux consommateurs. Les principaux secteurs concernés sont les suivants:

le transport, les communications, les finances, les assurances, l'énergie, la radio et la télévision, le marché des valeurs et l'agriculture.

20. L'intensification rapide des activités de ces organismes s'est heurtée à l'inquiétude grandissante du public face au rôle d'intervention directe du gouvernement. Ces inquiétudes sont de deux ordres: le rendement des industries réglementées et les responsabilités des organismes investis d'un pouvoir de réglementation. Pour ce qui est du rendement, les économistes et les experts dans le domaine de la réglementation s'entendent de plus en plus pour dire que la réglementation entraîne des retards et des inefficacités et n'encourage pratiquement pas les industries à réduire les coûts. Il faudrait surmonter beaucoup de difficultés pour que les organismes de réglementation rendent compte au public de leurs activités; il conviendrait peut-être de souligner au départ que les membres d'un grand nombre de ces organismes ne sont pas nommés par les pouvoirs publics mais plutôt par l'industrie réglementée (c'est par exemple le cas de certaines professions à régie interne). Si les structures et les mécanismes par lesquels les organismes rendent compte de leurs actes au public, sont inadéquats on aboutit évidemment à des décisions en matière de réglementation qui ne tiennent pas compte ou abusent des intérêts de groupes importants de la population.

21. Les dispositions du bill C-42 concernant les industries réglementées offrent une solution partielle aux inquiétudes décrites précédemment et l'A.C.C. s'en réjouit. Si elles sont adoptées et appliquées de façon énergique, ces modifications amélioreront les mécanismes de réglementation de plusieurs façons:

a) Le paragraphe 4.5 qui décrit les critères qui doivent être respectés pour que les activités réglementées ne soient pas visées par la Loi sur la concurrence devrait offrir certaines garanties selon lesquelles les activités économiques seraient régies par la concurrence ou les autorités publiques et non

pas par des organismes de réglementation privés, comme certaines lois le permettent parfois.

b) Le paragraphe 4.6 obligera les organismes fédéraux investis d'un pouvoir de réglementation à tenir compte d'un facteur additionnel en prenant leurs décisions; ils devront déterminer s'ils exercent leurs pouvoirs de façon à restreindre le moins possible le jeu de la concurrence tout en permettant d'atteindre les objectifs visés par les règlements. Contrairement à ce que l'on prétend parfois, la réglementation ne s'oppose pas au principe de la concurrence. De plus, les organismes de réglementation ont une très grande latitude pour encourager ou réduire la concurrence dans les industries réglementées lorsque, par exemple, ils prennent des décisions concernant des demandes d'entrée sur le marché ou de constitution de fusions. L'exigence selon laquelle ils doivent exercer leurs pouvoirs de réglementation en restreignant le moins possible le jeu de la concurrence fournit la garantie juste et raisonnable que le public ne perdra pas inutilement certains avantages liés à la concurrence par suite de l'adoption de règlements.

c) Le paragraphe 27.1 permet à l'administrateur de comparaître devant des organismes fédéraux et de commenter certains aspects relatifs à la concurrence et à des questions qui leur sont soumises. Il s'agit là d'une mesure positive.

22. Le fait que les organismes doivent viser à encourager la concurrence est, comme nous l'avons dit, un principe valable qui protège le public. Ce principe devrait donc être appliqué à toutes les industries soumises à une réglementation précise. Nous savons que certains secteurs réglementés ont réclamé un "statut particulier" qui les soustrairait à l'application restreinte du projet de loi sur la concurrence et nous recommandons fortement qu'on rejette cette requête. En outre, toute exonération générale telle

que celles qui figurent à l'article 33 de la Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme devraient être supprimées, car elles entravent l'application d'une politique efficace de concurrence. Les offices, qui doivent être exploités dans l'intérêt du public, peuvent certainement démontrer que leurs politiques évitent toute pratique monopolistique inutile.

ACTIONS COLLECTIVES

24. La proposition d'inclure des procédures d'actions collectives dans la Loi sur la concurrence a déjà été dénoncée par certains secteurs de la communauté commerciale. Dans la mesure où ces critiques ne cesseront vraisemblablement pas, nous considérons qu'il est essentiel à ce stade de citer les divers rôles que remplissent les procédures utiles d'actions collectives dans le contexte de la politique de concurrence. En général, les actions collectives jouent trois rôles principaux.

a) Elles permettent certains consommateurs d'avoir accès aux tribunaux, il s'agit de ces consommateurs qui, en raison de l'importance des préjudices individuels subis à la suite d'une violation de la loi, ne pourraient pas obtenir satisfaction. Les procédures actuelles d'actions collectives ne suffisent pas. Selon les règlements actuels, les tribunaux ont constamment refusé de juger, des affaires où les réclamations faisaient suite à des contrats individuels passés entre les membres d'un groupe et le défendeur, des affaires dans lesquelles les réclamations concernaient l'octroi de dommages-intérêts ou lorsque ceux-ci nécessitaient des calculs individuels. En conséquence, il est très difficile de porter une action collective légitime devant un tribunal.

b) Elles facilitent l'application efficace et réelle de la Loi sur la concurrence. Certaines sociétés profiteront des stimulants économiques existants pour violer la loi lorsque des amendes relativement peu importantes sont infligées pour des infractions à la Loi sur la concurrence, alors qu'en plus les consommateurs en général ont très peu de possibilités d'obtenir des dommages-intérêts pour les préjudices subis. Cependant, les actions collectives prévoient que les parties lésées soient indemnisées intégralement pour les préjudices subis et servent ainsi d'agent de dissuasion très puissant contre les pratiques commerciales illégales.

c) D'un point de vue historique, les actions collectives ont été instituées pour permettre aux tribunaux de gagner du temps lorsque le même défendeur était poursuivi par un certain nombre de personnes pour les mêmes faits et pour épargner au défendeur les frais de plusieurs procès identiques. Ce rôle dévolu aux actions collectives est tout aussi important qu'il y a trois siècles.

C'est ainsi que le droit des individus à se pourvoir devant les tribunaux dans des affaires de coalitions a été inséré dans les modifications de la phase 1. Une procédure d'actions collectives efficaces augmenterait vraisemblablement le nombre d'affaires portées devant les tribunaux et elle permettrait également de mieux utiliser les tribunaux et les avocats lorsque ces affaires civiles seront jugées.

24. Pour les raisons que nous venons d'indiquer, les actions collectives jouent un rôle vital dans une économie de marché vraiment compétitive au sein de laquelle les droits des participants sont protégés. La reconnaissance explicite de l'importance des actions collectives dans la loi fédérale sur les coalitions se faisait entendre; néanmoins, nous lui apportons notre soutien et demandons qu'elle soit rapidement adoptée. En même temps, nous reconnaissons que certaines dispositions portant sur les actions collectives

qui figurent dans le bill C-42 ne permettent pas d'encourager réellement que des actions privées soient portées devant les tribunaux, compte tenu de l'éventail de circonstances qui peuvent entourer la perpétration d'une infraction. Nous proposons, par conséquent, les recommandations suivantes:

a) L'article 39.12 autorise un tribunal à refuser une requête d'action collective en vertu de la loi pour la seule raison que les préjudices subis ne sont pas assez importants "pour justifier le coût de répartition des dommages réclamés..." Dans ce cas, le projet de loi rendrait le représentant du groupe responsable du paiement de la totalité des frais, même si le tribunal avait jugé que sa requête était légitime (mais non "résolvable").

C'est une charge injuste qui est imposée aux plaignants du groupe et qui, en outre, ne permet pas de trier les actions "frivoles". Le projet de loi devrait être modifié pour permettre aux représentants des groupes d'être déchargés de toute responsabilité en matière de frais dans ces cas.

b) La limite de deux ans imposée pour déposer une requête d'action collective est trop courte. Cette période commence soit le jour de l'infraction, soit le jour où les poursuites judiciaires - telle qu'une accusation criminelle - prennent fin. Si une entreprise publiait une annonce selon laquelle un toit n'aurait aucune fuite pendant dix ans, alors qu'il avait déjà une fuite au bout de trois ans, les consommateurs ne pourraient pas demander une action collective, à moins que le gouvernement n'ait poursuivi la société pour publicité mensongère. Une limite de dix ans serait plus réaliste et réduirait la dépendance des consommateurs envers le gouvernement pour protéger leurs intérêts.

c) Le projet de loi limite les actions collectives aux infractions prévues par la Loi sur la concurrence et empêchent ainsi les consommateurs et les autres parties lésées de se pourvoir devant les tribunaux en cas de publicité ou de prix trompeurs. Par exemple, une action collective ne serait pas possible dans le cas de produits défectueux visés par d'autres lois fédérales telles que la Loi sur les produits dangereux. Les principes d'uniformité et de cohérence (principes qui sont clairement exposés dans le préambule du bill C-42) dans le traitement de toutes les violations des lois commerciales fédérales exigeront que toutes ces lois, surtout celles qui ont trait à la qualité et à la sécurité des produits à la consommation soient modifiés, afin d'autoriser les actions collectives aux mêmes conditions que celles prévues par la Loi sur la concurrence).

d) Enfin, nous craignons que les règlements prévus à l'article 39.16 (non encore publiés) et qui portent sur la notification aux membres d'un groupe d'une action collective en cours pourraient sensiblement restreindre l'utilisation des actions collectives dans certains cas. Par exemple, si les règlements stipulent que chaque membre d'un groupe doit recevoir cet avis par la poste, les frais pourraient devenir prohibitifs si le groupe est important. Par conséquent, nous recommandons que cet article soit modifié pour y inclure une clause stipulant que les procédures de notification doivent respecter les droits des membres d'un groupe d'être raisonnablement informés d'une action collective en cours, mais qu'elles ne devraient pas empêcher ou restreindre sensiblement l'exécution des actions légitimes.

AUTRES SUJETS IMPORTANTS

- 25.3 Pratique systématique des prix à la livraison: La pratique systématique des prix à la livraison ou par "zone" peut prendre de nombreuses formes, mais elle sert souvent à réduire la concurrence des prix entre fabricants. En outre, ces pratiques peuvent provoquer des insuffisances ou une mauvaise utilisation des ressources lorsqu'elles suppriment les stimulants permettant aux entreprises de réduire les coûts de transport. Il n'est vraisemblablement pas possible d'inciter les entreprises à se livrer concurrence si elles pensent perdre de l'argent; mais il est possible de les empêcher, à toute fin pratique, de se soustraire à la concurrence des prix qui est la meilleure protection du consommateur contre l'inefficacité et les bénéfices excessifs. Par conséquent, nous recommandons que le bill C-42 soit modifié pour inclure une disposition qui permettrait à la Commission de la concurrence d'interdire ces systèmes de tarification lorsqu'elle estime que ces pratiques vont à l'encontre de l'intérêt public.
26. Différenciation des prix: L'article 31.77, qui autorise la Commission de la concurrence à interdire des différenciations de prix dans certains cas, est, à notre avis, une mesure très positive. Les différenciations de prix peuvent produire des effets contraires lorsqu'elles obligent les vendeurs qui exploitent une entreprise efficace d'envergure restreinte, à verser un montant indûment plus élevé que celui que l'on exige de leurs concurrents plus importants pour l'achat d'un même produit.

D'un autre côté, si les petites entreprises, grâce au contrôle direct de leurs propriétaires, obtenir des marchandises aux mêmes conditions que les gros vendeurs (qui sont souvent, contrairement à la croyance populaire, des entreprises à prix de revient élevé, le consommateur en profitera vraisemblablement. Le prix doit être différent seulement si les dépenses d'approvisionnement des deux types d'entreprises sont différents.

CONCLUSION

L'Association des consommateurs du Canada considère que la meilleure protection des droits des consommateurs à un traitement équitable au sein d'une économie de marché rentable, dépend d'une politique de concurrence vigoureuse. En présentant le présent de mémoire, nous avons voulu non seulement accorder notre appui aux principes exposés dans le Bill C-42, mais aussi formuler des recomman-

tions en vue d'apporter au projet de loi des modifications qui, à notre avis, sont nécessaires pour assurer une application rapide de ces principes. Par conséquent, nous espérons que le mémoire recevra l'attention que mérite notre préoccupation pour la promotion de l'intérêt public dans la vie économique du Canada.

En dernier lieu, nous aimerions rappeler à l'attention du Comité le fait que l'ACC déploiera des efforts importants au cours des prochaines semaines pour informer le public de la partie du bill C-42. Dans le guide dont nous avons parlé tout à l'heure et dans les renseignements que nous fournirons à nos membres et au public en général, nous demanderons à tous ainsi qu'à leurs représentants politiques de nous faire connaître leurs opinions sur la loi importante dont vous avez été saisi. Nous espérons qu'une fois ces opinions recueillies, l'ACC pourra de nouveau comparaître devant le Comité.

BIBLIOGRAPHIE

1. Conseil économique du Canada, Rapport provisoire sur la politique de concurrence, Ottawa, imprimeur de la Reine, 1969, page 8.
2. Loi sur la concurrence - notes explicatives, Ottawa, ministère de la Consommation et des Corporations, 1971, page 9.
3. Source: Statistique Canada et ambassade des États-Unis à Ottawa.
4. Paul K. Gorecki, Economies of Scale and Efficient Plant Size in Canadian Manufacturing Industries, Ottawa, ministère de la Consommation et des Corporations, 1976.
5. Organisation des industries et concertation dans les secteurs de la fabrication des mines et de l'abattage, 1970, Ottawa, Statistique Canada.
6. E.P. Neufeld, The Financial System of Canada, Toronto: University of Toronto Press, 1972.
7. Rapport du Comité spécial du Sénat sur les moyens de communication de masse, volume II, Les mots, la musique et les sous, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1970.
8. Bruce Callen, "A Preliminary Paper on the Levels, Causes, and Effects of Economic Concentration in the Canadian Retail Food Trade: A Study of Supermarket Market Power", Ottawa, Commission de surveillance du prix des produits alimentaires, 1976.
9. Association des consommateurs du Canada, A Consumers' Guide to Competition Policy (publication en juillet 1977.)
10. James P. Cairns, étude menée pour le Conseil économique du Canada, 1971.
11. Conseil économique du Canada, Rapport provisoire, page 69.

12. Report of the Ontario Royal Commission Inquiring into Civil Rights, Imprimeur de la Reine, 1968, p. 233.

APPENDICE A

PROJET DE LOI SUR LA CONCURRENCE -- DROIT DE SE FAIRE ENTENDRE DEVANT LA COMMISSION DE LA CONCURRENCE

Il importe de garder à l'esprit, en considérant les arguments en rapport avec la question du droit de se faire entendre devant la Commission de la concurrence, les objectifs essentiels des pouvoirs publics du Canada, énoncés dans le préambule du projet de loi sur la concurrence. Dans le but d'atteindre ces objectifs, il est, entre autres choses, déclaré dans le préambule:

"CONSIDERANT QUE l'un des objectifs essentiels des pouvoirs publics du Canada est de promouvoir l'intérêt national et celui des citoyens par l'instauration de conditions économiques qui favorisent l'affectation et l'utilisation efficaces des ressources de la société, stimulant l'innovation dans le domaine de la technologie et de l'organisation, assurent le développement des marchés tant intérieur qu'extérieur et favorisent la répartition équitable des fruits de cette politique entre toutes les couches de la population..."

Le paragraphe 31.78 du projet de loi établit, de la façon suivante, quelles personnes pourront se faire entendre devant la Commission:

"La Commission, saisie, d'une demande présentée en vertu de la présente Partie, si elle estime que la décision qu'elle doit prendre est susceptible d'affecter sensiblement les intérêts des tiers, peut leur accorder la possibilité de se faire entendre et tenir compte de leurs observations pour déterminer s'il y a lieu de rendre une ordonnance et en fixer les modalités".

Le point important, c'est que les mots "affecter sensiblement" ont traditionnellement été interprétés de façon restrictive plutôt que libérale dans les décisions concernant la question du droit de se faire entendre dans le cas d'autres tribunaux investis d'un pouvoir de réglementation. Nous sommes d'avis que cette disposition est clairement régressive et irréconciliable avec l'esprit de la loi exprimé dans le préambule. En d'autres termes, si l'on se propose de promouvoir les intérêts des citoyens canadiens, il est difficile de comprendre pourquoi des mots restrictifs comme "affecter sensiblement" sont utilisés pour déterminer qui aura droit de se faire entendre devant la Commission de la concurrence.

Pour illustrer notre point de vue, il pourrait être utile de comparer les dispositions de ce projet de loi avec celles des lois existantes. Les dispositions de la Loi sur les marques de commerce correspondant à celles qui nous occupent sont contenues aux paragraphes 49(7) et 49(12), qui se lisent comme suit:

"49(7) Le registraire peut agréer une personne à titre d'utilisateur inscrit de la marque de commerce pour l'une quelconque des marchandises ou l'un quelconque des services projetés, avec les conditions ou restrictions qu'il juge à propos, s'il est convaincu que dans toutes les circonstances, l'emploi de la marque de commerce en liaison avec ces marchandises ou services, par l'utilisateur inscrit projeté, ne serait pas contraire à l'intérêt public.

(12) Le registraire ne doit exercer aucun pouvoir discrétionnaire en vertu du présent article d'une manière défavorable à quelque personne sans fournir, à chaque personne qui sera atteinte par l'exercice de ce pouvoir, l'occasion de se faire entendre en personne ou par son mandataire".

Il convient de souligner qu'en vertu de la Loi sur les marques de commerce, toute personne "qui sera atteinte" a droit de se faire entendre, ce qui contraste avec le paragraphe 31.78 du projet de loi, où l'on exige qu'une personne soit "affectée sensiblement". Cette disposition de la Loi sur les marques de commerce a eu pour conséquence pratique que le registraire des marques de commerce l'a interprété restrictivement, de sorte que, dans la plupart des cas, les seules personnes qui peuvent se faire entendre en rapport avec une demande d'un usager inscrit sont les autres usagers inscrits. Ainsi, le registraire fondera sa décision sur les seuls témoignages du demandeur, du propriétaire inscrit de la marque de commerce, et des autres usagers inscrits de la marque de commerce. Si telle est la pratique dans le cas du registraire des marques de commerce, alors que les dispositions de la loi sont, dans ce cas, plus libérales, il y a lieu de prédire que la Commission de la concurrence refusera au plus grand nombre possible de personnes le droit de se faire entendre.

Maintenant que nous avons expliqué pourquoi nous craignons que cette disposition ne soit interprétée de façon restrictive, nous aimerions examiner la question à la lumière des pratiques qui ont cours actuellement dans les milieux chargés d'appliquer la justice et les règlements, car une telle disposition régressive est proposée au moment même où l'on assiste à une libéralisation très poussée de l'interprétation de la notion du droit de se faire entendre devant certains autres tribunaux investis d'un pouvoir de réglementation, non seulement dans le cas des tribunaux supérieurs des provinces canadiennes, et partout dans le Commonwealth.

En général, les tribunaux canadiens ont reconnu que, lorsqu'un citoyen désire comparaître devant une commission ou un tribunal qui examine une question qui, de l'avis du citoyen en question, l'affecte personnellement, la question du

droit de ce citoyen de se faire entendre doit être examinée en tenant compte du contexte dans lequel sa demande est faite. A la rigueur, on pourrait considérer comme intéressée toute personne susceptible d'obtenir des avantages ou de subir un préjudice selon la décision qui sera prise. Il n'est pas nécessaire que les intérêts en cause soient ceux d'un propriétaire ou d'une personne lié par un contrat. Ces principes ont été établis par la Cour d'appel de l'Alberta dans l'affaire Consumers Gas Company et associés contre The public Utilities Board and Alberta Gas Trunk Line Company (1971) 3 W.W.R.

37.

Par ailleurs, deux décisions récentes de la Cour suprême du Canada ont contribué à adoucir considérablement la rigidité dont on avait fait montre jusque là sur la question de savoir si un citoyen pouvait contester la constitutionnalité d'une loi du Parlement, et, partant, à assouplir l'accès aux tribunaux.

La première affaire du genre a été celle de Thorson contre le procureur général du Canada(n^o 2) 1975 1 R.C.S. 136, 43 D.L.R. (3^e) 1. Cette affaire comportait une contestation de la constitutionnalité de la loi fédérale intitulée Loi sur les langues officielles. Les juges de la Cour suprême du Canada ont soutenu majoritairement que la question de savoir si une personne qui désire contester la constitutionnalité d'un acte du Parlement a le droit, à titre de contribuable, d'intenter une telle action, relève de la discrétion du tribunal qui est saisi de l'affaire en question. Il a été établi qu'avant de prendre une décision le tribunal devait tenir compte d'un certain nombre d'aspects, mais le point important c'est que, dans l'affaire Thorson, la décision s'éloignait de la loi établie, puisque, traditionnellement, le droit de contester la constitutionnalité d'une loi n'était reconnu que dans des cas où le plaignant avait subi un préjudice ou un tort plus grave que celui subi par la population en général (pour relier ce qui précède avec la question du paragraphe 31.78, disons que, traditionnellement, pour qu'une personne ait le droit de contester une loi, il fallait qu'elle ait subi un préjudice spécial ou, selon les termes utilisés dans le paragraphe qui nous occupe, ait été "affectée sensiblement". M. Thorson n'avait pas, en rapport avec cette question, d'intérêts plus importants à défendre la population en général. Le fait que la loi en question n'était que déclaratoire et indicative, puisqu'elle ne prévoyait aucun cas où il y aurait délit et pénalité, constituait, pour M. Thorson, un autre obstacle juridique.

Toutefois, la Cour suprême du Canada a statué qu'il s'agissait d'une utilisation des deniers publics et en a conclu qu'elle pouvait, dans les circonstances permettre, à sa discrétion, à un contribuable d'intenter une action pour contester la validité de la loi, en particulier dans les cas où le procureur général aurait refusé d'intenter une action. D'après le jugement, le droit du contribuable de se faire entendre découlait du droit général des citoyens de contrôler les décisions d'ordre constitutionnel du Parlement dans les cas où peut être réglé par les voies de la justice.

Dans une affaire plus récente, on a donné encore plus de portée au principe invoqué dans l'affaire Thorson. Il s'agissait également d'une décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire McNeil contre Nova Scotia Board of Censors (1975) 5 N.R. 43. En l'occurrence, la Cour suprême du Canada devait statuer sur la capacité juridique du demandeur, lequel contestait la validité du Theatres and Amusements Act de la Nouvelle-Écosse. On a jugé que la loi en question visait tous les citoyens et que, comme il n'existait aucun moyen pratique de porter cette affaire devant les tribunaux (le procureur général de la province ayant refusé de le faire), le demandeur était en droit d'intenter son action à cour s'est fondée sur la décision Thorson prise dans l'affaire pour refuser de reconnaître la différence entre les textes dit réglementaires et ceux dits déclaratoires, comme facteur déterminant dans cette affaire. À la lumière de l'évolution importante du droit coutumier, illustrée dans les affaires Thorson et McNeil, on peut supposer que tout citoyen canadien pourrait probablement intenter une action pour contester la constitutionnalité de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions,

mais que cette personne pourrait se voir refuser le droit de comparaître devant la Commission de la concurrence en rapport avec l'application d'une loi qui, d'après son préambule, vise à promouvoir "l'intérêt des citoyens canadiens".

Nous nous sommes attardés dans ce chapitre, sur la question du droit de comparaître devant la Commission de la concurrence. Nous l'avons fait pour souligner l'importance que notre association accorde à cette question. Si regrettable que cela puisse être, la population fait parfois montre de beaucoup de cynisme à l'endroit du gouvernement et vous disons cela sans aucune partisanerie. Il est de toute première importance de faire disparaître ce sentiment et, pour y arriver, il est essentiel que la population ait pleinement confiance dans nos institutions et nos procédures judiciaires. Afin de dissiper les doutes des citoyens, il est primordial qu'on leur permette de participer au processus. On peut très bien résumer cette conception en citant un extrait d'un article rédigé par le professeur Victor Roseblum, intitulé "Handling Citizen Initiated Complaints" qui a paru en première page du numéro 26 de l'Administration Law Review. La citation suivante figurait aux pages 4 et 5 de ce numéro:

"Bien que de nos jours la population ne vit pas et ne peut pas vivre dans un monde où règne la parfaite démocratie, où tous participent à toutes les prises de décision et ont l'égalité d'accès à des organismes du gouvernement, l'égalité d'influence sur les actions de ce dernier, un système démocratique doit fournir à la société les instruments nécessaires pour obliger les gouvernements à lui rendre des comptes et pour choisir la solution la plus utile et la plus efficace. Plus la prise de décision est visible et plus le public a la possibilité d'afficher ses opinions et de présenter des griefs, plus le lien entre les revendications des démocraties et leurs activités de tous les jours est étroit."

En résumé, l'aptitude du public à participer pleinement aux travaux d'un tribunal investi d'un pouvoir de réglementation, comme la Commission sur la concurrence, déterminera de façon concrète si les décisions du tribunal sont bonnes et acceptables à ses yeux. Il est manifeste que cela ne sera pas possible si seuls les membres du public qui sont "touchés de près" par les sujets présentés à la Commission sur la concurrence ont le droit de se faire représenter.

Le problème très sérieux qui est soulevé par l'article 31.78 est que cela déforme énormément les principes fondamentaux concernant la réglementation. Nous aimerions revenir très brièvement sur les premiers principes afin de préciser notre position sur la notion de la réglementation.

Lorsque le gouvernement réglemente des activités sociales ou économiques, il restreint nécessairement les libertés qui existaient auparavant. C'est notre Parlement, composé de membres élus par des citoyens, qui adoptent des lois établissant l'autorité chargée de la réglementation. Celle-ci n'est donc pas appliquée au nom du Parlement ou d'un tribunal investi d'un pouvoir de réglementation. Elle est toujours appliquée au nom des citoyens, et plus généralement du public, qui permettent la violation de leurs libertés fondamentales.

Pour reprendre les termes que M. Jean De Grandpré président de Bell Canada, a utilisé lorsqu'il a comparu devant la Commission Bryce sur la concentration des entreprises, "La réglementation est là pour servir le public et non pas pour être l'instrument d'une minorité".

En réponse à tout cela, il convient de rappeler que l'administrateur de la Commission de la concurrence représentera comme il se doit les intérêts qui nous préoccupent. Nous nous opposons fermement à cette notion, car elle conduit à une attitude paternaliste tout à fait inacceptable envers la réglementation. Une expérience récente sur la réglementation du tarif au Canada révèle clairement qu'il existe une grande différence justifiable d'opinions quant aux mesures à prendre. Il ne serait donc dans l'intérêt public que la nouvelle Commission sur la concurrence adopte des méthodes qui ne permettent aux gens d'exprimer leurs différents points de vue, de sorte qu'elle puisse prendre ses décisions tout en connaissant parfaitement les autres solutions possibles.

Les méthodes doivent s'adapter à un type particulier de problème à l'étude et non le contraire. La Commission sur la concurrence ne pourra pas remplir pleinement son mandat si les divers aspects de l'intérêt public ne sont pas représentés. Si la Commission n'est pas en mesure de réfléchir les intérêts qui ne sont pas présentés par l'Administrateur, il importe de souligner qu'un tribunal investi d'un pouvoir de réglementation ne peut pas défendre à la fois l'intérêt public et l'intérêt privé et représenter ces intérêts publics. Benjamin L. Hooks, commissaire de la Commission fédérale des communications^a prit la parole lors des audiences du Sénat américain, Sub-committee on Administrative Practice and Procedure, 2^e session, 94^e Congrès,) le 30 janvier et le 6 février 1976, et voici ce qu'il a déclaré:

"Il me semble qu'il est plutôt présomptueux de la part du gouvernement de dire qu'il peut représenter le public aussi bien que l'industrie, car nous ne jouons pas un rôle différent. À mon avis, il importe que les consommateurs eux-mêmes sentent qu'ils peuvent exprimer leur point de vue sans l'intervention du gouvernement, car le fait même que vous travaillez pour le gouvernement risque de vous empêcher d'être à l'avant-garde du mouvement des consommateurs ... Je pense qu'il est important que la population ait l'impression de pouvoir participer par l'intermédiaire de ses propres groupes et de dire ce qu'elle veut dire et comme elle le désire".

Il est bon de nous rappeler que ce sont là les termes du commissaire d'un tribunal fédéral investi d'un pouvoir de réglementation.

Malgré la longueur de ce mémoire, nos inquiétudes peuvent être dissipées par un amendement assez simple au projet d'article 31.78. Nous proposons donc respectueusement que cette disposition soit modifiée comme il suit (les mots soulignés indiquent les changements):

La Commission, saisie d'une demande présentée en vertu de la présente Partie, si elle estime que la décision qu'elle doit prendre est susceptible d'intéresser des tiers, leur accordera la possibilité de se faire entendre et tenir compte de leurs observations pour déterminer s'il y a lieu de rendre une ordonnance et en fixer les modalités.

APPENDICE A-1

Loi nationale sur les transports.

Paragraphe 45 (1)

La Commission a pleine juridiction pour instruire, entendre et juger toute requête présentée par une partie intéressée ou en son nom.

APPENDICE A-1 (suite)

Loi antidumping

Paragraphe 19 (1)

Une personne, qui s'estime lésée par une décision du sous-ministre, rendue en conformité du paragraphe 17 (1) ou du paragraphe 18 (4), relativement à des marchandises, peut appeler de cette décision à la Commission du tarif ...

(2) Avis de l'audition d'un appel en vertu du paragraphe (1) doit être publié ... et une personne qui, à cette date ou avant cette date, produit un acte de comparution ... Peut être entendue au sujet de l'appel.

Loi sur la radiodiffusion

16 (2) Une copie de chaque règlement... que le Conseil se propose d'établir en vertu du présent article doit être publiée dans la Gazette du Canada et on doit fournir aux titulaires de licences et aux autres personnes intéressées la possibilité de soumettre leurs observations à cet égard.

19 (2) Le Conseil doit tenir une audition publique si le comité de direction est convaincu qu'il serait dans l'intérêt public de tenir une telle audition. au sujet ...

c) de la plainte d'une personne relativement à toute question relevant des pouvoirs du Conseil.

Loi sur l'Office national de l'énergie

45. Lors d'une demande de certificat, l'Office doit étudier les objectifs de toute personne intéressée, et la décision de l'Office sur la question de savoir si une personne est intéressée ou non, pour les objets du présent article, est péremptoire.

Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme.

9. Le Conseil doit publier un avis de toute audience publique tenue en vertu de l'article 8 et des questions qui y seront examinées dans la Gazette du Canada et dans un ou plusieurs journaux et dans des journaux agricoles... et en particulier dans les régions du Canada où il y a des personnes susceptibles d'être intéressées par cette audience publique du Conseil.

Loi sur les douanes

Paragraphe 47 (1)

Une personne qui se croit lésée par une décision du sous-ministre ... peut appeler de la décision à la Commission du tarif en déposant par écrit un avis d'appel ... et toute personne qui ... signifie au secrétaire de la Commission du tarif qu'elle comparaitra, peut être entendue sur l'appel.

APPENDICE «FTE-45»

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU
COMITÉ DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES
QUESTIONS ÉCONOMIQUES
DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
À
OTTAWA

SUR

LE PROJET DE LOI C-42,
LOI MODIFIANT
LA LOI RELATIVE AUX ENQUÊTES SUR LES COALITIONS, ETC.

PAR

L'EMPLOYERS' COUNCIL OF BRITISH COLUMBIA
LE 19 MAI 1977

RÉSUMÉ

Ce mémoire veut inciter le gouvernement à modifier l'alinéa 4(1)c) et le paragraphe 4(2) de l'actuelle Loi relative aux enquêtes sur les coalitions de manière à ce que les employeurs puissent jouir de droits comparables à ceux du monde du travail dans le cas où l'on cherche à régler un conflit de travail par des actions conjointes. La Loi n'assure pas cette égalité des droits ni sous sa forme actuelle, ni sous sa forme modifiée.

D'après le libellé actuel de la Loi, les droits des travailleurs directement impliqués dans un conflit ne sont assujettis à aucune restriction quant à la possibilité de presser les travailleurs qui n'y sont pas impliqués de les soutenir de diverses façons. De même, ces travailleurs qui ne sont pas directement impliqués dans le conflit peuvent organiser une action conjointe pour soutenir la position du syndicat en cas de grève ou de lockout.

Mais d'un autre côté, l'alinéa 4(1)c) et le paragraphe 4(2), qui s'appliquent exclusivement aux employeurs, limitent sévèrement la liberté d'un groupe d'employeurs cherchant à s'organiser entre eux de façon à consolider la position d'un employeur ou d'un groupe d'employeurs engagés dans une négociation ou impliqués dans une grève ou un lockout. Ceci a pour effet de renforcer la position du syndicat dans les négociations, contrairement à celle de l'employeur, et de rendre plus probable un règlement du conflit à des niveaux de salaires plus élevés que ceux qui auraient autrement été accordés.

Ce déséquilibre peut conduire à des règlements accordant des salaires plus élevés que ceux qui seraient justifiés, compte tenu des autres facteurs qui influencent les parties. Cela n'est pas dans l'intérêt économique de la nation. Plus spécialement, ces restrictions contredisent directement l'intention explicite du gouvernement d'amener la direction à élaborer de meilleurs mécanismes de collaboration pour la période de l'après-contrôle. Il est absolument vital, pour arriver à élaborer ces mécanismes, d'améliorer les relations réciproques entre sociétés, aussi bien au sein de leur propre industrie qu'entre industries, quant à leur façon de mener les négociations collectives.

Nous recommandons par conséquent que l'on accorde aux employeurs les mêmes droits qu'aux syndicats, au chapitre des négociations collectives. Cela exigerait une modification du projet de loi qui mettrait en évidence le fait que la Loi ne couvre pas l'action concertée et les arrangements décidés entre employeurs aux fins de négociations collectives efficaces.

Le mémoire ne soutient pas que les sociétés soient soustraites aux dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions dans la conduite normale de leurs affaires.

Dans divers documents et discussions, à commencer par le Livre blanc, "La voie à suivre", le gouvernement a précisé qu'il désirait que le monde des affaires et la main-d'oeuvre organisée acceptent plus directement de poser des gestes en harmonie avec une économie stable mais florissante. Il est évident qu'il faudra alors une certaine forme d'organisation collective, dans chaque secteur, afin de déterminer ce que l'on considère une action responsable ainsi que la direction nécessaire pour appuyer cette action.

En ce qui concerne la négociation collective, cela voudrait notoirement dire, une certaine forme d'action conjointe des employeurs et du personnel. Cela impliquerait les deux employeurs dans la même industrie ainsi que les employeurs dans une industrie qui peuvent vouloir appuyer les employeurs d'une autre industrie.

Le Conseil a traité en détail de ce point dans un mémoire présenté au ministre de la Consommation et des Corporations (Appendice AA). Voilà donc pourquoi les amendements présentement étudiés par le présent Comité comprennent un amendement à l'article 4(2) lequel ajoute l'adverbe "sélectivement" à deux endroits. Nous croyons que cet amendement ne répond pas à l'objectif fixé.

Le ministre de la Consommation et des Corporations convient que son amendement ne répond pas à notre objectif (Appendice BB). Quant à nous, même si nous croyons comme lui que "la solution parfaite à un déséquilibre entre les positions du personnel et de la direction ne se trouve pas dans des modifications à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions", nous estimons également que l'existence d'articles de cette loi, laquelle crée notoirement un déséquilibre dans le pouvoir de la main-d'oeuvre organisée, ne peut être justifiée. Nous croyons fermement que la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions ne devraient pas intervenir de quelque façon dans les relations employés/direction.

Nous recommandons donc:

Que l'alinéa 4(1)c) et le paragraphe 4(2) de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions soient modifiés en ajoutant à chaque article les mots soulignées de sorte que l'article révisé se lise comme suit:

"4(1) Rien dans la présente loi ne s'applique.....

- c) aux contrats, accords que concluent au moins deux employeurs, d'un secteur commercial, industriel ou professionnel, directement entre eux ou par l'intermédiaire d'une corporation ou d'une association dont ils font partie, au sujet des négociations collectives portant sur les traitements, salaires, autres rémunérations et conditions d'emplois des employés dont le but est la conduite efficace de la négociation collective."

- "4(2) Le présent article n'exempte nullement de l'application de la présente loi les contrats, accords ou arrangements conclus, par un employeur et ayant pour objet, (d'une manière sélective), de refuser un produit à une personne ou d'empêcher (d'une manière sélective) la fourniture d'un produit par une personne, mais non de services par des ouvriers ou des employés, à moins que leur objet soit le déroulement efficace des négociations d'une convention collective."

Afin d'expliquer la raison de ces recommandations et de proposer une façon de tenir compte des objections que le ministre a formulées dans sa lettre tout en permettant à l'administration de prendre les mesures pour contribuer à la stabilité de l'économie de la façon choisie par le gouvernement, nous citons le passage suivant d'une lettre de notre solliciteur datée du 30 avril 1977, qui traite des amendements proposés ci-dessus. Vous trouverez ci-joint le texte intégral de la lettre dans l'annexe CC.

"Le mercredi 27 avril 1977, vous m'avez remis des lettres que vous aviez envoyées à l'honorable A.C. Abbott, ministre de la Consommation et des Corporations, et celles qu'il vous avait envoyées. Vous avez surtout attiré mon attention sur la plus récente des lettres de M. Abbott, notamment celle qui est datée du 21 avril 1977. M. Abbott y affirme qu'il n'est présentement pas disposé à donner son appui à l'exemption de toutes les ententes convenues entre les employeurs lorsqu'elles ont trait à la négociation des conventions collectives. Dans sa lettre, il reconnaissait que sa politique à cet égard pouvait très bien entraîner, dans certaines provinces, un déséquilibre entre la direction et la main-d'oeuvre.

Ayant réfléchi à la question, je dois dire que selon moi, une exemption de toutes les ententes qui ont trait à la négociation des conventions collectives revient à formuler les choses avec plus de largesse qu'il n'est essentiel aux fins de l'administration. A cet égard, je pense surtout au fait qu'en droit commun, la légalité des activités impliquant des mesures de boycottage, des ententes de restriction du commerce, etc., est fonction de "l'objectif" vers lequel elles sont axées. Il ne fait aucun doute que la légalité d'une entente contractée par deux personnes ou plus et qui cause préjudice à un tiers dépend de deux choses, à savoir: si l'objectif que poursuivent les personnes qui contractent l'entente est de favoriser leurs propres intérêts, auquel cas l'entente peut être légale, ou si elles ont l'intention de porter préjudice au tiers concerné, au quel cas l'entente est illégale. En règle générale, la légalité des boycottages du travail et des coalitions est

fonction du même genre de considérations. Par conséquent, je suis d'avis que les administrateurs devraient avoir pour objectif d'assurer l'exemption des coalitions et des ententes dont ont convenu des employeurs qui ont pour "objectif" le déroulement efficace des négociations des conventions collectives. "L'objectif" est une question de fait. S'il est possible d'établir, sur la base des faits, que les actes d'un employeur visent cet "objectif", lesdits actes ne devraient pas être visés par les restrictions prévues par la loi."

En résumé, puisque "l'objectif" est une question de fait et peut être démontré, il est possible de modifier la loi, sans inciter quiconque à abuser de l'objet de la loi, de manière à préciser que les actes qui ont pour objectif le déroulement efficace des négociations des conventions collectives ne sont pas visés par la Loi.

En terminant, nous devons insister avec la plus grande vigueur sur le fait que si la politique du gouvernement en ce qui a trait à la période de contrôle ultérieur oblige les hommes d'affaires à prendre individuellement des décisions concernant leurs affaires en tenant compte d'un nombre plus important de conditions essentielles à l'intérêt national, la loi doit permettre aux hommes d'affaires de s'organiser en conséquence.

Respectueusement soumis,
Employers' Council of British Columbia

William M. Hamilton
Président et directeur général

WITNESSES—TÉMOINS

At 9:30 a.m.

From the Consumers' Association of Canada:

Mrs. Ruth M. Lotzkar, National President;
Ms. Barbara Sulzenko, Director, Policy and Issues;

Mr. Robert Kerton, Member of the Economic Policy Committee;

Mr. T. Gregory Kane, Director, Regulated Industries Program;

Mrs. Ida Brown, National Vice-President.

From the Department of Consumer and Corporate Affairs:

Mr. Roy M. Davidson, Senior Deputy Director of Investigation and Research;

Mr. Dennis De Melto, Director, Manufacturing Branch.

At 11:00 a.m.

From the Employers' Council of British Columbia:

Mr. C. B. Macdonald, President, Chrevro-Canada Ltd;

The Honourable William M. Hamilton, President and Chief Executive Officer;

M. R. H. Ansley, President, Commonwealth Construction Limited;

Mr. Robert Gray, Director, Personnel and Administrative Services, Cominco Limited;

Mr. Peter MacAllister, Manager, Labour Relations, B.C. Hydro and Power Authority;

Mr. R. J. Clifford, Vice-President, Industrial Relations.

A 9 h 30

De l'Association des consommateurs du Canada:

M^{me} Ruth M. Lotzkar, présidente nationale;

M^{me} Barbara Sulzenko, directeur, Politique et questions connexes;

M. Robert Kerton, membre du Comité sur la politique économique;

M. T. Gregory Kane, directeur, Programme des industries réglementées;

M^{me} Ida Brown, vice-présidente nationale.

Du ministère de la Consommation et des Corporations:

M. Roy M. Davidson, premier sous-directeur des enquêtes et recherches;

M. Dennis De Melto, directeur, Division du secteur secondaire.

A 11 heures

D'Employer's Council of British Columbia:

M. G. B. Macdonald, président, Chrevro-Canada Ltd;

L'honorable William M. Hamilton, président et directeur délégué;

M. R. H. Ansley, président, Commonwealth Construction Limited;

M. Robert Gray, directeur, Services personnels et administratifs, Cominco Limited;

Mr. Peter McAllister, Manager, Labour Relations, B.C. Hydro and Power Authority;

M. R. J. Clifford, vice-président, Relations industrielles.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 64

Wednesday, June 22, 1977

Chairman: Mr. Norman Cafik

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 64

Le mercredi 22 juin 1977

Président: M. Norman Cafik

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

LIBRARY

AUG 4 1977

UNIVERSITY OF TORONTO

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finance, Trade and Economic Affairs

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

CONCERNANT:

L'objet du Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la
trentième législature, 1976-1977

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Mr. Norman Cafik
Vice-Chairman: Mr. Herb Breau

Messrs.

| | |
|------------------------------------|--------------------------------|
| Balfour | Huntington |
| Clarke (<i>Vancouver Quadra</i>) | Jelinek |
| Clermont | Kaplan |
| Demers | Langlois |
| Dupras | Lambert (<i>Bellechasse</i>) |

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES

Président: M. Norman Cafik
Vice-président: M. Herb Breau

Messieurs

| | |
|--------------------------|--------------|
| Lambert | Philbrook |
| (<i>Edmonton West</i>) | Reid |
| Martin | Saltsman |
| McCain | Stevens—(20) |
| O'Connell | |

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Wednesday, June 22, 1977:

Mr. Balfour replaced Mr. Kempling;
Mr. Jelinek replaced Mr. Ritchie;
Mr. Demers replaced Mr. Gray.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mercredi 22 juin 1977:

M. Balfour remplace M. Kempling;
M. Jelinek remplace M. Ritchie;
M. Demers remplace M. Gray.

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 22, 1977
(78)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 3:36 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Cafik, Clarke (*Vancouver Quadra*), Clermont, Demers, Huntington, Martin, McCain, Ritchie and Stevens.

Other Members present: Messrs. Balfour and Gray.

Witnesses: From the Canadian Federation of Independent Business: Mr. James Conrad, Director of Legislative Affairs; Mr. Tom Troughton, Consultant. From the Department of Consumer and Corporate Affairs: Mr. Roy M. Davidson, Senior Deputy Director of Investigation and Research; Mr. Dennis De Melto, Director, Manufacturing Branch.

In attendance: Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32*).

Mr. Conrad, from the Canadian Federation of Independent Business, made a statement.

The witnesses from the Canadian Federation of Independent Business and the witnesses from the Department of Consumer and Corporate Affairs, answered questions.

*It was agreed,—*That the brief submitted by the Canadian Federation of Independent Business be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FTE-46"*).

During the course of the meeting, Counsel to the Committee answered questions.

At 5:50 o'clock p.m. the Committee adjourned until 9:30 o'clock a.m., Thursday, June 23, 1977.

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 22 JUIN 1977
(78)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 15 h 36 sous la présidence de M. Cafik (président).

Membres du Comité présents: MM. Cafik, Clarke (*Vancouver Quadra*), Clermont, Demers, Huntington, Martin, McCain, Ritchie et Stevens.

Autres députés présents: MM. Balfour et Gray.

Témoins: De la Fédération canadienne des entreprises indépendantes: M. James Conrad, directeur des affaires législatives; M. Tom Troughton, conseiller. Du ministère de la Consommation et des Corporations: M. Roy M. Davidson, premier sous-secrétaire des enquêtes et recherches; M. Dennis De Melto, directeur, Division du secteur secondaire.

Aussi présents: M. Donald Affleck, conseiller du Comité et M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois. (*Voir procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32*).

M. Conrad de la Fédération canadienne des entreprises indépendantes fait une déclaration.

Les témoins de la Fédération canadienne des entreprises indépendantes et les témoins du ministère de la Consommation et des Corporations répondent aux questions.

*Il est convenu,—*Que le mémoire présenté par la Fédération canadienne des entreprises indépendantes soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice « FTE-46 »*).

Au cours de la séance, le conseiller du Comité répond aux questions.

A 17 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'au jeudi 23 juin 1977, à 9 h 30.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Wednesday, June 22, 1977

• 1538

[Text]

The Chairman: We shall resume consideration of our Order of Reference relating to the subject matter of Bill C-42, an Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

I want to welcome the delegation from the Canadian Federation of Independent Business. I have seated on my immediate right Mr. James Conrad, Director of Legislative Affairs of the Federation, and to his right Mr. Tom Troughton, who is consultant to the Federation.

On behalf of the Committee, gentlemen, I wish to welcome you and now provide an opportunity to Mr. Conrad to give us a brief overview of the substantive points being made in their brief.

Mr. Conrad.

Mr. James R. Conrad (Director, Legislative Affairs, Canadian Federation of Independent Business): Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Troughton, just for purposes of clarification, is a lawyer in full-time practice . . .

The Chairman: I am sorry. I am sorry, you will have to leave the room. We have commenced the hearings. If I had noticed you earlier that would have been quite acceptable, but now that I have opened the meeting it is not possible to take photographs in the Committee. Thank you.

Proceed.

Mr. Conrad: . . . and will assist me in the presentation of the Federation brief.

• 1540

What I intend to do, Mr. Chairman, is to read our summary, which is an overview. It is short and, we believe, to the point. With your permission I would like to do that.

The Chairman: Proceed, Mr. Conrad.

Mr. Conrad: The Canadian Federation of Independent Business welcomes the introduction of the second stage of competition policy in Canada, and urges the Committee to report favourably upon the bill subject to certain amendments suggested herein. The Federation believes strong competition laws are necessary to make the free market system work, and the government must seek to implement a small firms policy for Canada by development of other policies as well as by competition policy.

As usual, we have consulted our members to obtain their views on the proposed legislation. This is through the mandate process. Our members have indicated their approval of the government's position to subject regulated industries to competition policy except in carefully defined circumstances. The hidden costs to the economy of poor regulatory performance justify the application of principles of competition policy. We

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mercredi 22 juin 1977

[Translation]

Le président: Nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi concernant le Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications relatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

Je souhaite la bienvenue aux représentants de la Fédération canadienne des entreprises indépendantes. A ma droite, se trouve M. James Conrad, directeur des affaires législatives de la Fédération et, à sa droite, M. Tom Troughton, conseiller de la Fédération.

Messieurs, au nom du Comité, je vous souhaite la bienvenue et demande à M. Conrad de bien vouloir nous donner un résumé des points importants de votre mémoire.

Monsieur Conrad.

M. James R. Conrad (directeur, Affaires législatives, Fédération canadienne des entreprises indépendantes): Merci, monsieur le président.

M. Troughton, je tiens à le préciser, est avocat.

Le président: Je regrette, vous devez quitter la salle. Nous avons commencé les délibérations. Si vous aviez été remarqué plus tôt, cela eut été acceptable, mais une fois la séance commencée, on ne peut plus prendre de photographies dans la salle du Comité. Merci.

Continuez.

M. Conrad: . . . qui m'appuiera dans la présentation du mémoire de la Fédération.

Monsieur le président, je lirai le résumé, qui donne une idée d'ensemble. Il est très court et pertinent. Si vous permettez?

Le président: Commencez, monsieur Conrad.

M. Conrad: La Fédération canadienne des entreprises indépendantes est heureuse de voir introduite la phase deux de la politique sur la concurrence du Canada, et prie le Comité de faire un rapport favorable sur ce bill, suite à certains amendements que la Fédération suggère. La Fédération croit que des lois rigoureuses de concurrence sont nécessaires pour faire fonctionner le marché libre, et le gouvernement doit élaborer une politique sur les petites entreprises au Canada, en élaborant d'autres politiques aussi bien que la politique sur la concurrence.

Comme d'habitude, nous avons consulté nos membres concernant ce projet de loi. Cela s'est fait selon le processus du mandat. Nos membres ont indiqué leur approbation de l'intention du gouvernement d'assujettir les industries réglementées à une politique de concurrence sauf dans certaines circonstances particulières. Les coûts cachés sur l'économie d'une pauvre réglementation justifient l'application du principe de la politi-

[Texte]

recommend that regulating agencies and Crown corporations be made subject to the bill.

Our members slightly favour price advantages being justified by cost savings. Historically, small business organizations have always supported strong price discrimination laws as well as effective laws against predatory pricing. The American Robinson-Patman Act is alleged by many to be anticompetitive and undesirable, but a United States House of Representatives small business subcommittee has found this not to be the case. By implication, Congress has accepted this view since it has taken no action to repeal the Robinson-Patman Act, although extensive amendments have recently strengthened other areas of the American anti-trust legislation. We recommend a specific amendment to proposed section 31.77(1)(c) and direct access to the board by victimized persons.

There are two subject matters in the legislation of which our members have indicated their disapproval. The proposed section on oligopolies was opposed by our members, perhaps because of the quasi-regulatory aspects of the proposed section. We suggest that the proposed civil monopoly section, if it includes firms which conspire, and the recent decisions in Regina versus Armco and Regina versus Canadian General Electric, would provide the competition policy advocate with the necessary enforcement tools to control oligopolies.

Our members have also indicated opposition to the proposals for class actions, although the proposed safeguards do protect against some of the problems in class actions with which the Americans have had to contend. The cost to business and ultimately to the consumer in permitting class actions appears to outweigh any benefits gained therefrom.

We have some problems in discussing the proposed merger section, since its effect will depend upon the interpretation given the section by the proposed competition board. However, we trust the board will not accept the idea of the big-is-better syndrome. The conventional wisdom is that efficient production is equal to large-scale production, and many Canadian companies have been preoccupied with building world scale plants. However, the vast bulk of bigness is not related to economies of scale. Reuber and Roseman—the reference is Queen's Printer, 1969—indicate that:

Negligible or no economies were reported in 56 per cent of foreign acquisitions and in 41 per cent of the domestic acquisitions.

Stein, during a U.S. Senate appearance in 1975, stated that:

About 71 per cent of all consumer goods by value could be produced for a market of 1 million persons (excluding automobile related products).

Much of the bigness in our society is really a number of small plants under common ownership. This tendency towards concentration has been facilitated by big government and a bias in capital and energy costs.

[Traduction]

que sur la concurrence. Nous recommandons que les agences réglementaires et les sociétés de la Couronne soient assujetties aux dispositions du bill.

Nos membres sont légèrement en faveur de justifier les économies dans les coûts par des ristournes sur les prix. Historiquement, les petites entreprises sont toujours en faveur de lois vigoureuses sur la discrimination dans le prix, aussi bien que des lois contre les prix prédateurs. On allègue que la loi américaine Robinson-Patman est anti-concurrentielle et indésirable, mais le sous-comité sur les petites entreprises de la Chambre des représentants des États-Unis croit que ce n'est pas le cas. Par implication, le Congrès a accepté ce point de vue puisqu'il n'a pris aucune mesure pour abroger la loi Robinson-Patman, quoique certains amendements très importants ont renforcé certaines parties de la législation antitrust américaine. Nous recommandons un amendement particulier au nouvel article 31.77(1)c) et l'accès direct à la Commission de la part des victimes.

Il y a deux questions du bill que nos membres trouvent inacceptables. Il s'agit de l'article sur les oligopoles, et cela à cause de l'apparence quasi réglementaire de cet article. Nous croyons que le nouvel article sur les monopoles civils, s'il comprend les sociétés qui conspirent, et selon les récentes décisions dans les cas Regina versus Armco, et Regina versus Canadian General Electric, donnent à l'administrateur les instruments nécessaires pour contrôler les oligopoles.

Nos membres s'opposent aux mesures concernant les actions collectives, quoique les mesures proposées offrent une certaine protection contre certains des problèmes d'actions collectives qu'ont eu à envisager les Américains. Le coût, pour le monde des affaires et, éventuellement, pour le consommateur, des actions collectives semble l'emporter sur les bénéfices à en tirer.

Nous avons quelques difficultés à discuter de l'article sur les fusions puisque les résultats dépendront de l'interprétation de cet article par la Commission de la concurrence. Toutefois, nous espérons que la Commission n'acceptera pas le dicton qui veut que mieux c'est gros, mieux c'est. On semble croire que la production sur une grande échelle, et beaucoup de compagnies canadiennes cherchent à construire des usines sur une échelle mondiale. Toutefois, il n'y a aucun rapport entre l'importance d'une entreprise et les économies à en tirer. Reuber et Roseman, dans un rapport de l'Imprimeur de la reine, 1969, disent que:

On a pu faire des économies négligeables ou nulles dans 56 p. 100 des achats, à l'étranger, et dans 41 p. 100 des acquisitions domestiques.

Stein, comparaisant devant le Sénat des États-Unis, en 1975, déclare que:

Environ 71 p. 100 de tous les produits au consommateur, en valeur, pourraient être produits pour un marché d'un million de personnes, si l'on exclut les produits de l'automobile et les produits connexes.

La grandeur d'une affaire, dans notre société, dépend souvent d'un certain nombre de petites usines sous un seul propriétaire. Cette tendance à la concentration a été encouragée par l'importance croissante du gouvernement et un penchant pour les coûts d'énergie et de capitaux.

[Text]

It is absolutely essential that prospective members of the proposed Competition Board understand that "bigger" does not necessarily mean more productive or efficient. What is needed rather is a new socio-economic model of free, competitive enterprise. We emphasize the need for high-calibre appointments to the Competition Board. Merit must be the sole governing factor. In addition, members must show a healthy scepticism towards the bigger-is-better syndrome.

• 1545

We urge this Committee to include in the legislation some method of parliamentary review of the working of this legislation every year or every second year. We strongly oppose any attempt to include an appeal to Cabinet in the bill because the arguments which would be made to over-ride the competition issue would be made in private and not in a public forum. If it is desirable to permit the use of criteria other than competition policy criteria, then these criteria should be included in the criteria to be considered by the Competition Board.

Mr. Chairman, in the appendix, we have attached the draft of the questions which went out to our members. We have 42,000 members and these votes represent 8,000 to 9,000 individual owner-managers across Canada. As you are aware, our members join because they want a voting membership; they want a say in the public policy issues that affect them. And the role that the federation plays is to try as best we can to give those members a voice with government.

We certainly appreciate the opportunity to be here today and we look forward very much to the questions from the members.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Conrad, for your clear presentation of your views and the brief commercial at the end.

Mr. Clermont.

M. Clermont: Monsieur le président, à la page 4 de la version anglaise, vous affirmez que la meilleure façon de soutenir la concurrence c'est d'avoir de nombreux concurrents dans un marché dynamique et libre.

La semaine dernière, devant ce Comité, le professeur D. E. Armstrong, de l'Université McGill, nous a dit que le nombre optimal de concurrents dans la plupart des industries au Canada variait entre deux et cinq. À la lumière de cette observation, pouvez-vous nous dire combien il faudrait de concurrents pour que la concurrence soit réellement vigoureuse?

The Chairman: Mr. Conrad.

Mr. Conrad: Through you, Mr. Chairman, to Mr. Clermont, we strongly disagree with Professor Armstrong of McGill University in his concept of the optimal number of competitors. We have quite a different view of what the socio-economic model for Canada should be, and it is characterized by numerous competitors. This is what the free-market system is all about; that we encourage new venture formation; that we

[Translation]

Il est essentiel que les membres futurs de la Commission de la concurrence proposée comprennent bien le principe que la grandeur ne veut pas nécessairement dire une plus grande efficacité ou production. Au fait, il nous faut un nouveau modèle socio-économique de l'entreprise concurrentielle libre. Nous soulignons l'importance de nommer à la Commission de la concurrence des gens bien versés dans le domaine. Seul le mérite doit gouverner le choix. En plus, les membres sont plutôt sceptiques du syndrome de plus grand est mieux.

Nous demandons au Comité d'inclure, dans le projet de loi, une méthode de révision parlementaire de l'application de cette loi annuellement ou à toutes les deux années. Nous nous opposons à tout effet pour inclure dans ce bill un appel au conseil des ministres, car les arguments présentés pour surmonter la question de la concurrence seraient faits à huis clos et non pas dans un forum public. S'il est souhaitable de permettre l'emploi de critères autres que les critères de la politique de la concurrence, on doit les ajouter aux critères soumis à la Commission de la concurrence.

Monsieur le président, on a joint en annexe le questionnaire envoyé à nos membres. Nous avons 42,000 membres, et les votes retournés représentent 8,000 ou 9,000 propriétaires-directeurs de tout le pays. Comme vous le savez sans doute, nos membres adhèrent à notre fédération car ils veulent pouvoir voter; ils veulent se prononcer sur les questions de politique publique qui les affectent. Et la Fédération doit tenter autant que possible de permettre à ses membres de s'adresser au gouvernement.

Nous sommes heureux de cette occasion de comparaître aujourd'hui, et nous serons aussi très heureux de répondre aux questions des députés.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Conrad, pour votre présentation concise de vos idées et de la courte annonce à la fin.

Monsieur Clermont.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, on page 4 of the English version, it is stated that the best way to maintain competition is to have a great number of competitors in a free and dynamic market.

Last week, before this Committee, Professor D. E. Armstrong, of McGill University, told us that the optimum number of competitors in most Canadian industries vary between two and five. In light of these remarks, can you tell us how many competitors are required in order to make competition truly dynamic?

Le président: Monsieur Conrad.

M. Conrad: Monsieur le président, monsieur Clermont, nous ne sommes pas du tout d'accord avec le professeur Armstrong, de l'Université McGill, quant à son concept du nombre optimal de concurrents. Nous avons une idée toute différente de ce que doit être le modèle socio-économique au Canada, qui a comme trait saillant un grand nombre de concurrents. C'est là tout le principe du système d'un marché libre; on doit encoura-

[Texte]

have numerous competitors in our society. And these competitors, each striving to make a profit, will maximize the consumer benefit. So there is no optimal number. As many as possible competitors in a sector is our view of how the free-market system should work.

M. Clermont: Monsieur le président, monsieur Conrad, je vais revenir à un autre domaine puisque notre temps est très limité.

Je trouve intéressant le processus d'élaboration de votre mandat, je reçois moi-même chaque mois d'hommes d'affaires du comté que je représente, une copie de ce mandat. Monsieur Conrad, je pense que vous avez dit que vous envoyiez les questions à 7,000 ou 8,000 personnes, mais je voudrais que vous le confirmiez. A combien d'entreprises chaque question s'adresse-t-elle? Votre mandat comprend habituellement une, deux, trois ou quatre questions. Alors, à combien d'entreprises ce mandat est-il adressé?

• 1550

Mr. Conrad: Mr. Clermont, we have 42,000 members across Canada in the Canadian Federation of Independent Business. Each member is a separate identifiable business enterprise. So we have 42,000 enterprises that are members of the Federation.

The mandate questions go out to all of these voting members. The honourable members of Parliament also receive copies of the mandate, as do numbers of other people in Canada in the academic community, civil servants' press, but these other copies are information copies. It is only our members that can vote. Our tabulation centre is set up in such a way that that is safeguarded. Now typically we get 20 to 25 per cent return on any one given issue. The exact number of votes on the first page of the three mandate questions is close to 9,000. That is 9,000 enterprises.

M. Clermont: Vous avez dit que cela était envoyé à tous vos membres, soit 42,000 et que de 22 à 25 p. 100 des membres répondaient. Alors, combien de temps en moyenne vos membres prennent-ils pour répondre à ces questions? Deuxièmement, est-ce que vous avez une répartition par province? Vous dites que vous êtes une association nationale, que vous avez 42,000 membres répartis un peu partout au Canada et que de 8,000 à 9,000 membres par mois répondent.

Ma première question est celle-ci: combien de temps s'écoule-t-il après avoir que vous avez envoyé ce questionnaire? Deuxièmement, est-ce que vous avez une répartition par province des 8,000 ou 9,000 membres qui répondent à ce questionnaire?

Mr. Conrad: Mr. Clermont, you have two questions here.

Mr. Clermont: Yes.

Mr. Conrad: Dealing with the first question, which is the time required to answer . . .

[Traduction]

ger le lancement de nouvelles entreprises; on doit avoir un grand nombre de concurrents dans notre société. Et ces concurrents, qui cherchent tous à faire un profit, optimiseront les avantages au consommateur. Il n'y a donc aucun nombre optimum. Nous croyons qu'il devrait y avoir autant de concurrents que possible dans un secteur particulier si le système du marché libre doit bien fonctionner.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, to Mr. Conrad, I would like to pass to another matter, since my time is limited.

I find your mandate to process interesting; I receive a copy monthly from the businessmen of my riding. Mr. Conrad, I believe you said that you sent these questionnaires to some 7,000 or 8,000 people and I would like you to confirm that. To how many businesses is each question sent? The mandates usually contain one, two, three or four questions. To how many businesses is this mandate sent?

M. Conrad: Monsieur Clermont, la Fédération canadienne des entreprises indépendantes compte quelque 42,000 membres à travers le Canada. Chaque membre représente une entreprise bien distincte. Nous avons donc quelque 42,000 entreprises dans la Fédération.

Les questions du mandat sont envoyées à tous les membres ayant droit de vote. Les membres du Parlement reçoivent aussi des copies du mandat, comme d'autres gens au Canada dans le monde universitaire, à la Fonction publique, la presse; mais ces exemplaires ne sont qu'à titre d'information. Seul nos membres peuvent voter. Notre centre de classification des résultats s'assure que seuls ces votes sont comptés. Généralement, nous avons un retour de 20 p. 100 à 25 p. 100 des membres sur toutes les questions données. Le nombre des votes sur la première page des trois questions mandatées, s'élève à tout près de 9,000. Nous représentons 9,000 entreprises.

Mr. Clermont: You say that these questionnaires are sent to all your members, that is 42,000 people, and that you had a return of some 22 to 25 per cent. What is the average time taken by your members to send in their answers? Do you make a breakdown by provinces? You say that you have a national association of some 42,000 members spread across the whole of Canada, and that some 8,000 or 9,000 members answer every month.

My first question: how much time is required do you allow after sending the questionnaire? Secondly, do you have a breakdown by provinces of the 8,000 or 9,000 members who answer the questionnaire?

M. Conrad: Monsieur Clermont, vous me posez deux questions.

M. Clermont: Oui.

M. Conrad: Pour répondre à la première, savoir le temps requis pour recevoir une réponse . . .

[Text]

Mr. Clermont: Roughly.

Mr. Conrad: What the members are told when they join is that we will boil public policy issues down to a form in which they can, hopefully, readily understand and deal with in an efficient manner—he is a busy businessman as you are busy M.P.s—that he can look at, in the privacy of his business or privacy of his home, the arguments for and against prepared as fairly and as objectively and as balanced as we can, and he makes up his mind in the privacy of his home and then he votes in private. So the time required should be just the time to read the question and to reflect. I would think it would not take more than half an hour on a particular mandate. Some may take more.

Mr. Clermont: Yes, but my question was, Mr. Chairman to Mr. Conrad, suppose you sent a questionnaire for May. You are receiving the reply from your members, say, one month after, six weeks after, two months after? That was my first question.

Mr. Conrad: Yes, I understand. Each mandate has a return date on it. The return date is approximately three weeks from mailing, at which point we cut it off, tabulate the vote to that point and then report it in the next mandate because we are sending these out on a regular basis once a month. So there has to be a cut-off date that we tabulate and report. But as I am sure you appreciate, mandates keep coming in.

• 1555

Mr. Clermont: That is all right.

Mr. Conrad: Now, the second question . . .

Mr. Clermont: Have you distribution by province? You said in your earlier reply that you received from eight to nine thousand replies a month. Are these replies distributed, say so many coming from Quebec and so many from Ontario? Or do you not make such a distribution?

Mr. Conrad: Mr. Clermont, as I think you know, our members are across the whole country . . .

Mr. Clermont: Yes, I know that.

Mr. Conrad: . . . north to south and east to west. We have not done an extensive analysis. We have taken the position, and the analysis shows it, that it is a balanced distribution from all provinces, all regions and all sectors of our membership, and that an eight or nine thousand ballot is a statistically valid sample of our membership.

The Chairman: Mr. Conrad, if I might intervene, he wants to know if there is a breakout of the number of returns you get from each province, say on this particular subject or whatever.

Mr. Clermont:

M. Clermont: La raison pour laquelle je posais ces questions-là, c'est pour avoir une idée de l'importance des opinions exprimées; vous m'avez donné un pourcentage de 22 ou 25 p. 100. Alors, cela me donne une idée de l'importance des opinions exprimées.

Monsieur le président, à plusieurs reprises il est dit dans le mémoire que nous devons nous libérer de l'idée que «la gros-

[Translation]

M. Clermont: Et cela ou à peu près.

M. Conrad: Au moment de l'adhésion, nous disons aux membres que nous présenterons les grandes questions de politique publique d'une façon succincte, à savoir un formulaire qu'ils pourront comprendre facilement et traiter efficacement—puisque ces hommes sont occupés comme le sont les députés—et qu'ils pourront étudier dans leur bureau ou chez eux, des arguments pour et contre qui, nous croyons, sont préparés assez objectivement et d'une façon équilibrée et sur lequel ils pourront ensuite voter comme ils le voudront. Il faut donc le temps de lire et d'y réfléchir. Je dirais pas qu'il ne faut pas plus d'une demi-heure par question. On pourrait s'attarder plus longuement.

M. Clermont: Oui, monsieur le président, mais ma question à M. Conrad était la suivante: supposons que vous envoyiez un questionnaire pour le mois de mai. Recevrez-vous la réponse de vos membres un mois, six semaines ou deux mois après? C'était ma première question.

M. Conrad: Oui, je comprends. Chaque mandat a une date limite. Généralement, il s'agit de trois semaines environ après la mise à la poste. A cette date, nous cessons d'accepter des mandats et dépouillons le scrutin et en faisons rapport dans le prochain mandat, car ceux-ci sont envoyés mensuellement. Il faut donc une date limite afin de nous permettre de dépouiller le scrutin et d'en faire rapport. Mais des mandats continuent toujours à revenir, vous comprendrez?

M. Clermont: Très bien.

M. Conrad: Quant à la deuxième question . . .

M. Clermont: Faites-vous la répartition du dépouillement par province? Vous disiez, dans votre réponse, que vous receviez de 8,000 à 9,000 réponses par mois. Faites-vous la répartition de ces réponses, tant du Québec, tant de l'Ontario? Faites-vous une telle répartition?

M. Conrad: Monsieur Clermont, comme vous le savez, nos membres sont partout dans le pays . . .

M. Clermont: Oui, je sais.

M. Conrad: . . . du nord au sud, et de l'est à l'ouest. Nous n'avons pas fait d'analyse détaillée. Nous acceptons qu'il s'agit d'une répartition équilibrée, comme le montre l'analyse, de toutes les provinces, de toutes les régions, et de tous les secteurs de notre fédération, et 8,000 ou 9,000 votes est un échantillonnage valable au point de vue statistique.

Le président: Monsieur Conrad, si vous le permettez, M. Clermont veut savoir si vous faites une répartition du nombre de votes reçus par province, sur un sujet particulier.

Monsieur Clermont.

Mr. Clermont: The reason I ask these questions, is to get an idea of the importance of the opinions expressed; you tell me it represents 22 to 25 per cent of the membership. That gives me an idea of the importance of the opinions expressed.

Mr. Chairman, it is often repeated in the brief that we must rid ourselves of the idea that bigger is better. The provision

[Texte]

seur fait la force». Les dispositions relatives aux fusions et aux accords de spécialité contenues dans le projet de loi C-42 auraient pour effet, semble-t-il, d'accroître la concentration.

On nous dit aussi que dans beaucoup de cas, ceci est nécessaire pour alimenter l'efficacité.

Pourriez-vous nous dire, monsieur Conrad, comment la Fédération perçoit-elle la question des économies d'échelle et de la concentration?

The Chairman: Mr. Conrad.

Mr. Conrad: Once again we have another question which I will try very hard to answer, Mr. Clermont.

In terms of the response by province, we certainly get 20 to 25 per cent return from each province. I guess that is not . . .

Mr. Clermont: Mr. Chairman, my last question did not deal with the first one at all. I am referring to an expression that you have in your brief: «la grosseur fait la force». You are using that expression often in your brief.

Ma question est celle-ci: Pourriez-vous nous dire comment la Fédération perçoit-elle la question des économies d'échelle et de la concentration? Parce que vous savez que la loi permettrait certaines fusions pour une meilleure efficacité en face de la concurrence sur les marchés internationaux et même pour rencontrer celle née des marchés extérieurs.

The Chairman: Mr. Conrad.

Mr. Conrad: That is a very important question, the perception of where there are true economies of scale.

Mr. Clermont: Bigness.

Mr. Conrad: There is an implicit assumption in the Skeoch-McDonald Report, as you know, and in this bill to a certain extent, that as you get bigger and mergers are allowed, there are efficiencies almost without limit. This we do not subscribe to at all.

Mr. Clermont: Why?

Mr. Conrad: We do not subscribe to it because it is our perception that, as you get bigger and there are fewer competitors in a market, you lead to oligopolies which then have market power, which then create public pressures to control that market power, such as through the Anti-Inflation Board. The Anti-Inflation Board does not apply to independent business in Canada, it only applies to large business. So we have bureaucratic controls, which are an intervention by government, which lead ultimately to the downgrading of Parliament and to loss of our freedom. It is a process. You either keep going in that direction or do what we are suggesting, go in another direction and balance the small independent firms against these larger firms. One of our favourite phrases is that we have a balance between professionally managed and owner-managed firms, and you go direct to quite a different socio-economic model, which we can articulate for you.

[Traduction]

relating to mergers and specialty agreements contained in Bill C-42 would in fact increase concentration.

We were also told that in many cases, this is necessary in order to increase efficiency.

Could you tell us, Mr. Conrad, what the Federation thinks of economies of scale and concentration?

Le président: M. Conrad.

M. Conrad: Voilà une autre question à laquelle j'essaierai de répondre, monsieur Clermont.

Quant à la répartition par province, nous recevons certainement de 20 p. 100 à 25 p. 100 des votes de chaque province. Je crois que ce n'est pas . . .

M. Clermont: Monsieur le président, ma dernière question n'a rien à voir avec la première. Je reprends une expression que j'ai trouvée dans votre mémoire: «bigger is better syndrome». Vous employez cette expression souvent dans votre mémoire.

My question is the following: Can you tell us what the Federation thinks of the economies of scale and concentration? As you know, this bill would permit certain mergers in order to achieve more efficiency, to better meet the competition on the international markets, and from those coming from the markets abroad.

Le président: M. Conrad.

M. Conrad: Cette question quant à la perception, tout ce qu'on peut trouver de véritable économie d'échelle est très importante.

M. Clermont: Grandeur.

M. Conrad: Dans le rapport Skeoch-McDonald et dans ce bill, dans une certaine mesure, on semble accepter la prémisse que plus une entreprise est grande, suite à des fusions, il y a des économies à faire presque sans limite. Nous n'acceptons pas cette prémisse.

M. Clermont: Pourquoi?

M. Conrad: Nous ne pouvons l'accepter, car nous croyons que plus une entreprise est grande, et moins il y a de concurrence sur un marché, on crée éventuellement des oligopoles qui contrôlent éventuellement le marché, ce qui crée des pressions de la part du public pour contrôler ce pouvoir tel que la Commission de la lutte contre l'inflation. La Commission de lutte contre l'inflation ne contrôle pas les entreprises indépendantes du Canada, seulement les grandes sociétés. Il y a donc des contrôles bureaucratiques, une intervention du gouvernement, qui ultimement diminuent la valeur du Parlement et entraînent la perte de notre liberté. C'est un processus. Soit que nous continuions dans cette direction, soit qu'on adopte une autre voie, celle de balancer les petites entreprises indépendantes contre ces grandes corporations. Un de nos principes favoris, est d'établir un équilibre entre les entreprises dirigées par les professionnels, et celles dirigées par les propriétaires, ce qui représente un modèle socio-économique tout à fait différent que je décrirai pour vous.

[Text]

• 1600

The summary is: numerous firms, small business, small institutions, decentralized government, support for smaller towns. This, to our mind, is the socio-economic model. The only choice Canada has, to our mind, that is to go toward this more diffuse model and away from concentration to solve the twin problems of inflation and unemployment and to make our country more manageable and more united.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Stevens.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, at my next turn I would appreciate having comments from our legal counsel on the remarks made by Mr. Conrad.

The Chairman: We can take them now, if there is agreement.

Mr. Clermont: No, no. After.

The Chairman: It may lose its impact. I do not know whether the legal counsel wants to make a comment.

Mr. Donald Affleck (Counsel to the Committee): Mr. Chairman, I did not hear all of Mr. Conrad's comments, because I was talking to Mr. Stevens.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Stevens.

Mr. Stevens: Thank you. I have 15 minutes?

The Chairman: No. Mr. Clermont had 15 minutes. You have 10 minutes, Mr. Stevens. Proceed. I have been trying to cut him off for five minutes, that has been the problem.

Mr. Stevens: It is now 4.00 p.m.

I must thank you for appearing today, Mr. Conrad, with your associates and giving us the benefit of your brief. I, unfortunately, have not had a chance to read it thoroughly, but I have been skimming through it while you have been speaking and giving us your summary.

I would have to start first by saying that I find your summary, and your general reaction to the bill, rather surprising when I get down into the nitty-gritty of what is said, and especially the results of your mandates. As you point out—or perhaps it would be better to say, as we wade through it—we find on two very significant things your members seem to be quite opposed to what is in the bill. I am referring to the fact that, for example, you point out on page 2 and go into more detail subsequently on this, that the proposed section on monopolies was opposed by your members. I checked the mandate: it was opposed by no less than 56 per cent of your members with only 36 per cent approving. You point out that the class-action sections were opposed, but I checked the mandate and it was not just opposed, it was opposed by 51 per cent with only 36 per cent approving.

With your members so opposed, as far as these mandates are concerned, to what I would regard as perhaps the two most significant innovations in this bill, I should say two out of the most significant ones—make it five or whatever you like to say—I find it strange that you would lead your brief off by saying that your urge the Committee to report favourably upon the bill, subject to certain amendments. Either that is a

[Translation]

En somme il s'agit d'un grand nombre de sociétés, de petites entreprises, de petites institutions, d'un gouvernement décentralisé et le soutien de plus petites villes. C'est là le modèle socio-économique que nous favorisons. A notre sens, le Canada n'a de choix que de tendre vers un modèle plus diffus, de s'éloigner de la concentration, pour résoudre les deux problèmes d'inflation et de chômage, pour unifier notre pays et pour le mieux diriger.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Stevens.

M. Clermont: Monsieur le président, je voudrais bien que notre conseiller juridique réponde aux remarques de M. Conrad à mon prochain tour.

Le président: Nous pouvons lui demander son avis, si tous sont d'accord.

M. Clermont: Non. Non. Plus tard.

Le président: La réponse pourrait perdre de son impact. Le conseiller juridique veut-il faire des commentaires?

M. Donald Affleck (conseiller juridique du Comité): Monsieur le président, je n'ai pas entendu les remarques de M. Conrad, car je parlais à M. Stevens.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Stevens.

M. Stevens: Merci. Ai-je 15 minutes?

Le président: Non. M. Clermont a eu 15 minutes, vous en avez 10, monsieur Stevens. Vous pouvez commencer. J'essaie d'arrêter M. Clermont depuis 5 minutes.

M. Stevens: Il est maintenant 16 h.

Monsieur Conrad, je vous remercie ainsi que vos associés de comparaître aujourd'hui, et nous donner le bénéfice de votre mémoire. Malheureusement, je n'ai pas eu la chance de le lire complètement, mais je l'ai étudié en diagonale pendant que vous parliez, et pendant votre présentation.

D'abord, je trouve plutôt surprenant, la teneur de votre résumé et votre réaction générale au bill après étude du détail, et surtout des résultats de vos mandats. Comme vous le notez,—peut-être serait-il mieux de dire, après avoir passé le bill en revue—il semble que sur deux questions très importantes, vos membres s'opposent fortement aux dispositions du bill. Par exemple, vous faites remarquer, à la page 2, et en plus de détails à d'autres pages, que vos membres s'opposent à l'article proposé sur les monopoles. J'ai vérifié le mandat: non moins de 56 p. 100 des membres contre 36 p. 100 s'y opposent. Vous notez qu'ils s'opposent aussi à l'article sur les actions collectives, en vérifiant les mandats, cette opposition se chiffre à 51 p. 100 contre 36 p. 100 pour.

Étant donné l'opposition de vos membres, selon les votes, ce que je considère les deux innovations les plus importantes de ce bill—je devrais plutôt dire parmi les plus importantes, qui se chiffrent peut-être à cinq ou à peu près—il est étrange que vous commenciez votre mémoire en encourageant le Comité à faire un rapport favorable du bill, suite à certains amendements. C'est soit un amollissement classique des faits, ou vous,

[Texte]

classic under-statement or somehow or other you, at the managerial level of your association, are in effect more content with the general thrust of this legislation than your members appear to be on at least two very significant innovative provisions that are now in the bill.

• 1605

The Chairman: Mr. Conrad.

Mr. Conrad: Mr. Stevens, in the first instance, our members' vote controls the public policy stance of the Federation, as you know. We give a lot of weight to the mandate process. I think you and I have discussed this process before. We try very hard, and I think by and large succeed, to make the mandate questions as fair and objective and balanced as possible.

Mr. Stevens: But each mandate is signed, is that not correct?

Mr. Conrad: Each mandate is . . .

Mr. Stevens: Is signed. The person filling in the mandate . . .

The Chairman: It is not anonymous, the voting.

Mr. Conrad: Oh. It is not signed in the sense that I think you are saying, but we have a code to make sure that it is a valid ballot that is coming in.

Mr. Stevens: You know where it comes from, though. If I fill in a mandate, and I am one of your members, you know what my answers are.

Mr. Conrad: If you filled in a mandate as an M.P. it would not be tabulated.

Mr. Stevens: No, I am sorry. The mandates that you receive are not anonymous in the sense that there is no way that you can tell who voted for or against.

Mr. Conrad: No, but we just record the total vote.

Mr. Stevens: Yes, I will come back to this later. I know you rely heavily on the mandates and I want to put you some comments that are made by people who fill in the mandates, to get your reaction.

The Chairman: Mr. Stevens, for the Chair, did we get an answer to whether they come in anonymously or not?

Mr. Stevens: No.

The Chairman: Perhaps we ought to get that on the record.

Mr. Stevens: If you like.

The Chairman: Can you identify who voted which way in the mandate, not how you report it to us?

Mr. Conrad: I believe, for the ballot that comes in, the authentication procedure allows identification of the specific member.

The Chairman: Thank you. Mr. Stevens.

Mr. Stevens: Mr. Conrad, could I have a reaction, then, to my first question, which was really twofold? In view of these what I regard as rather strong negative votes on two of the most important, certainly innovative, sides of this bill, I was

[Traduction]

les dirigeants de l'association, êtes plus satisfaits de l'intention générale de ce projet de loi que ne le sont vos membres sur au moins deux dispositions innovatrices très importantes du bill actuel.

Le président: Monsieur Conrad.

M. Conrad: Monsieur Stevens, d'abord, les votes de nos membres décident de la politique publique de la Fédération. Nous croyons fortement dans le processus des membres. Nous avons déjà discuté, vous et moi, de ce processus. Nous essayons très fort et, en général, réussissons à rendre les questionnaires du mandat aussi justes, objectifs et équilibrés que possible.

M. Stevens: Mais chaque mandat est signé, n'est-ce pas?

M. Conrad: Chaque mandat est . . .

M. Stevens: Est signé. La personne qui répond au mandat . . .

Le président: Il ne s'agit pas d'un vote anonyme.

M. Conrad: Oh. Le bulletin de vote n'est pas signé comme vous l'interprétez, mais il y a un code qui nous permet de déterminer si ce bulletin est valable.

M. Stevens: Vous savez toutefois qui a voté. Si je complétais un questionnaire, à titre de membre, vous sauriez quelles sont mes réponses.

M. Conrad: Si vous remplissiez à titre de député, le vote ne serait pas compté.

M. Stevens: Non, pardon. Les mandats que vous recevez ne sont pas anonymes, car vous avez une façon de déterminer qui a voté pour ou contre.

M. Conrad: Non, nous n'enregistrons que le scrutin total.

M. Stevens: Bon, je reviendrai à cette question plus tard. Je sais que vous dépendez beaucoup de ces mandats, et je voudrais connaître votre réaction à certaines remarques qu'ont fait certains de vos votants.

Le président: Monsieur Stevens, avez-vous reçu une réponse quant à l'anonymité des votes?

M. Stevens: Non.

Le président: Il serait bon que la réponse soit inscrite au procès-verbal.

M. Stevens: Si vous le voulez.

Le président: Pouvez-vous identifier comment chacun a voté, et non pas comment vous faites le rapport?

M. Conrad: Par le truchement du processus dit d'authenticité, il y a un moyen d'identifier les membres qui ont voté.

Le président: Merci. Monsieur Stevens.

M. Stevens: Monsieur Conrad, pourriez-vous donc répondre à ma première question, qui était en deux parties? Étant donné les votes très négatifs sur deux des dispositions innovatrices les plus importantes du bill, pouvez-vous m'expliquer pourquoi, à

[Text]

just wondering why you present, certainly on a quick reading, the rather favourable reaction that you do to the bill itself.

Mr. Conrad: Mr. Stevens, there are two aspects of that, the mandate process and the actual vote. We have gone through the mandate process and I am sure, as you realize, it is linked to what you are saying. To answer the second part of what I would say was the same question, we then have to look at the way the question is phrased, at a point in time. If you look at the question of oligopolies or the joint monopolization question, you look at the arguments against and the phrases that are in there—firms must sell at identical prices, if one firm adopts a successful marketing strategy—and the implication is that the legislation is intended to attack parallel pricing of oligopolies.

I understand that the Minister has indicated that if the legislation is too broadly drawn it could be redrafted, because it is my understanding that it is not intended to attack parallel pricing policies of oligopolies. The clear intention of the proposed joint monopolization section is to deal with anticompetitive practices. I am sorry I have not read through previous testimony, but that is my understanding of what the Minister intended.

We know our members are concerned about oligopolies and, as you quite rightly point out, they have voted against this greater control over oligopolies based on these arguments against. But, if those arguments against were changed, then we would have to redo the process again, to ask the question in a different way.

• 1610

Mr. Stevens: Would you have a similar line of reasoning with regard to the class actions?

Mr. Conrad: They voted against it because there is no requirement for conspiracy. Have I answered the question, or given you an insight into . . .

Mr. Stevens: I will have further comment on that, but I would like to get at the negative vote on class actions, which again was 51 per cent to 36 per cent, and just what is your feeling for not playing that up more in your brief to us. As I have indicated, I get the general impression from your brief that you are relatively relaxed with the legislation in its present form, subject to a few amendments.

Yet, when I go through the mandates and I see the strong negative vote you had on the few items I have referred to, I am a little surprised that you are as content with the legislation as you appear to be. All I am saying is, have you any explanation for not stressing a more negative approach as far as the class action sections are concerned, in view of the negative vote that your members recorded?

Mr. Conrad: We feel that the price discrimination section is perhaps the more important. But, if I might, without getting into that, ask my colleague, Mr. Troughton, to comment on the members' vote on class action.

Mr. Tom Troughton (Consultant, Canadian Federation of Independent Business): Mr. Sinclair, I am not sure whether I can help you out on this, but there are two major functions

[Translation]

première lecture, vous semblez avoir une réaction plutôt favorable au bill lui-même.

M. Conrad: Monsieur Stevens, il y a deux aspects à considérer, le processus du mandat et le vote actuel. Nous avons déjà établi le processus du mandat, qui se rattache à ce que vous dites. Pour répondre à la seconde partie de cette même question, il faut étudier la rédaction de la question à un moment donné. Par exemple, si vous étudiez les arguments contre les oligopoles et le monopole conjoint, et la façon de les présenter—les entreprises doivent vendre à des prix identiques, si une société adopte une stratégie de commercialisation réussie—il semblerait que le bill s'attaque à la pratique de prix parallèles des oligopoles.

Le ministre a fait remarquer que si le bill semble trop vague, il pourrait être rédigé de nouveau; car ce n'est pas l'intention de ce bill de s'attaquer aux politiques des prix parallèles raisonnables des oligopoles. Il est évident que l'article concernant les monopoles conjoints est d'éliminer les pratiques anticoncurrentielles. Je regrette de ne pas avoir lu les témoignages antérieurs, mais je crois que c'est là l'intention du ministre.

Nous savons que nos membres s'inquiètent au sujet des oligopoles et, comme vous l'avez indiqué, ils ont voté contre un plus grand contrôle de ceux-ci, en se fondant sur les arguments à l'encontre. Mais si l'on changeait les arguments contre, il faudrait répéter le processus de nouveau, en posant la question différemment.

M. Stevens: Pensez-vous de la même façon à l'égard des actions collectives?

M. Conrad: Les membres ont voté contre car il n'y a aucune disposition sur la conspiration. Ai-je répondu à votre question, ou donné une idée de . . .

M. Stevens: Je n'ai plus rien à dire à cet égard, mais je voudrais discuter du vote négatif à l'égard des actions collectives, qui était de 51 p. 100 à 36 p. 100, et vous demandez pourquoi vous n'avez pas mieux établi votre position à cet égard dans votre mémoire. Votre mémoire me donne l'impression générale que vous êtes assez satisfaits de ce projet de loi, dans sa forme actuelle, sauf pour quelques amendements.

Pourtant, à l'étude des mandats, je note une opposition importante aux quelques articles que j'ai mentionnés et je suis étonné que vous soyez satisfaits du projet de loi. Pouvez-vous expliquer pourquoi vous ne vous opposez pas plus fortement aux articles sur les actions collectives, étant donné le vote très négatif de vos membres?

M. Conrad: Nous croyons que les articles sur la discrimination dans les prix est plus importante. Mais mon collègue, M. Troughton, pourrait répondre à votre question sur la réponse de nos membres au sujet des actions collectives.

M. Tom Troughton (conseiller juridique, Fédération canadienne des entreprises indépendantes): Monsieur Sinclair, je ne sais pas si je peux vous aider à cet égard, mais la Fédération

[Texte]

that the Federation performs. One is making representation based on the mandate itself, and, secondly, reviewing the legislation being considered in Canada and, taking some direction from the mandate, and attempting to use the best advice available, analyze that and make representations. In a sense, in this document, you have both aspects represented: clear statements as to what the membership says with respect to those specific questions addressed to them, and an additional analysis on those points considered most important by the Federation in terms of coming before this Committee.

Perhaps that might clarify the fact that the brief speaks to more than just the mandate question, which I think is the thrust of your question. Is that helpful?

Mr. Stevens: Yes. Through you, Mr. Chairman, I take from your remarks that, notwithstanding a mandate appearing to be 56 to 36 per cent against something, you feel in your presentation that, after reviewing the legislation and reading the for and against portion of the mandate question, it is your ultimate decision as to whether you say the legislation appears to be okay or not.

Mr. Conrad: No. Mr. Sinclair. We are bound by the vote of our members, but we are into a process here, it is a moving target. We shoot at a piece of legislation at first reading and then we go through this process, which is attempting, all of us together, to find what is best. And what has come out of this process, as I have indicated on the oligopoly, is that there is a misunderstanding; after the Minister indicated this problem, we thought that the intention was to attack any parallel pricing. The Minister has indicated that he is prepared to redraft. That is what we are trying to do. So, no, Mr. Stevens, we are bound by the mandate vote, but the mandate vote as it is written at a point in time and what it says and what it does not say. We never would second-guess our members.

• 1615

Mr. Stevens: Well, Mr. Chairman . . .

Mr. Conrad: If we follow that just in the extreme, we would only table the mandate, and you would read it and we would not appear and try to have an understanding.

The Chairman: Mr. Stevens, your last question. Make it a good one and it will be all right.

Mr. Stevens: Yes. Well, maybe I can make a ten-part one.

Well, Mr. Chairman, Mr. Conrad, bear in mind that you may have almost 9,000 persons filling in these mandates. They are very busy people; they are running their businesses. Given the rather simple question that you asked them in item two, with the rather complicated arguments for and against, do you think, in all fairness, that without a further polling, you or I or anybody can talk to the department and go through the for-and-against arguments and then come and say that, somehow or other, you feel that a negative vote as strong as this might not have been as strong if they had known the insight that you now have about what the Minister thinks the legislation might do, or, in some way, that he might amend it?

[Traduction]

a deux fonctions principales. La première est de faire des représentations en se fondant sur les résultats des mandats, et la seconde, est d'étudier les projets de loi du Canada, et à l'aide des résultats du mandat, consulter avec les meilleurs conseillers disponibles, faire une analyse, et ensuite préparer nos représentations. On retrouve les deux aspects dans ce document; les opinions claires des membres sur les questions qu'on leur a posées, et une analyse supplémentaire des points les plus importants aux yeux de la Fédération, présentés dans un mémoire à ce comité.

J'espère avoir éclairci le fait que le mémoire soulève d'autres points que ceux des mandats, et que cela répond à votre question.

M. Stevens: Oui. Monsieur le président, je conclus de vos remarques que nonobstant un mandat de 56 p. 100 à 36 p. 100 sur une question donnée, vous croyez qu'à l'étude du projet de loi et des arguments pour et contre présentés au mandataire, c'est vraiment à vous de décider si oui ou non le projet de loi est acceptable ou non.

M. Conrad: Non, monsieur Sinclair. Nous sommes liés par le scrutin, mais nous discutons maintenant d'un processus qui évolue constamment. Nous étudions un bill quelconque d'abord, ensuite nous passons au mandat pour trouver la solution qui plaira à tous. Il en ressort que ce processus, comme c'est le cas pour les oligopoles, il y a un malentendu; lorsque le ministre a souligné ce problème, nous croyions qu'on cherchait à s'attaquer à toute politique de prix parallèles. Le ministre a dit qu'il est prêt à rédiger cet article de nouveau. C'est ce que nous voulons aussi. Donc, monsieur Stevens, nous sommes liés par le résultat du mandat, mais ce mandat n'est valable qu'au moment où il est rédigé, et à son libellé. Nous ne pouvons pas nous permettre d'anticiper la réponse de nos membres.

M. Stevens: Monsieur le président . . .

M. Conrad: Si l'on passait à l'autre extrême, et que nous ne donnions que le résultat du mandat, sans explication, vous pourriez croire que nous ne voulons pas comprendre.

Le président: Monsieur Stevens, c'est votre dernière question. Qu'elle soit bonne.

M. Stevens: Oui. Peut-être puis-je poser une question en dix parties.

Monsieur le président, monsieur Conrad, rappelez-vous qu'il y a tout près de 9,000 personnes qui répondent à ces mandats. Ce sont des gens très occupés à diriger leurs entreprises. Étant donné la question très claire que vous avez posée à vos membres au sujet de l'article 2, et les arguments pour et contre très complexes, croyez-vous, en toute justice, que sans un autre sondage, il est possible de discuter avec le Ministère le pour et le contre et qu'ensuite, vous puissiez déclarer, suite à un vote aussi négatif, que les membres auraient peut-être voté autrement, s'ils avaient su ce que pense le ministre du projet de loi, et qu'il y a possibilité qu'il soit disposé à le modifier?

[Text]

To me, the impact of your question is so clear:

Are you for or against greater control over industries where the supply of an article or service to a market is controlled by a small number of firms?

I hope that a lot of people read your arguments for and against, but to me, busy persons will fill that in pretty quickly without thinking of the niceties that you are referring to that might come up as a result of having a rather private conversation with somebody over in the department. I am trying to get it into perspective. When I read your summary, it said:

Our members slightly favour price advantages being justified by cost savings

Well, to a guy on a galloping horse, you know, that sounds as if your members are for it. And then I take a look and I find that 49 per cent said yes; 47 per cent said no. Well, the Gallup poll says they are accurate within 4 per cent either way 19 times out of 20. And I really would have felt that, in your brief, you would have said that on that question your members seem to be hung. There are just about as many for as against. And yet that was not the impact that I got from your brief.

Do you do any type of independent polling of your members to see to what extent the mandates are relatively objective in the sense that, presumably, a private poll that is done in an anonymous way would be objective compared with your results? In other words, have you ever done any test runs to find out if people answer differently if they are not giving their names with the answers?

And second, have you done any study as to what degree people do read the arguments for and against and come to what I would regard as a pretty deep-reasoned position before they vote one way or the other?

The Chairman: Mr. Conrad. And then Mr. Martin.

Mr. Conrad: Well, Mr. Chairman, we are satisfied that our members read the arguments for and against in the proper context. This is carefully explained to them at the time they join and at the time they renew. I would think that when they make their vote, they do it in a responsible way and consider these arguments, because the bald question, are you for or against independence. I mean, what does it mean? We have to define the circumstances. So I am convinced they do read them.

But once that is said, I hope you do not think we pretend that this is the be-all, end-all, the perfect process. We do get communications from our members by phone call and letter and they are concerned about oligopolies and price discrimination. They are clearly concerned. We can spend quite a bit of time documenting that. We should not consider the mandate process, as important as it is, apart from the real concerns that come through the phones at us.

• 1620

The Chairman: Thank you very much, Mr. Conrad. Mr. Martin.

[Translation]

A mon sens, la teneur de votre question est très claire;

Êtes-vous pour ou contre un plus grand contrôle des industries quand l'offre d'un produit ou d'un service sur le marché est contrôlé par un petit nombre de sociétés?

J'espère qu'un grand nombre de personnes ont lu les arguments pour et contre, mais à mon sens, des gens très occupés répondraient très vite à une telle question sans tenir compte des nuances auxquelles vous faites allusion et qui semblent être le résultat d'une conversation particulière avec des fonctionnaires du Ministère. J'essaie d'établir un ordre d'idée. Dans votre résumé, vous dites:

Nos membres croient plutôt que les économies sur les coûts peuvent justifier des ristournes sur les prix.

A première lecture, cela semble dire que vos membres sont en faveur. Des chiffres réels sont 49 p. 100 en faveur et 47 p. 100 contre. Selon le sondage Gallup, ces chiffres sont justes à plus ou moins 4 p. 100, 19 fois sur 20. Et j'aurais préféré que, dans votre mémoire, vous déclariez qu'à ce sujet, vos membres étaient indécis. Autant ont voté pour que contre. Mais ce n'est pas ce que semble dire votre mémoire.

Employez-vous un sondage indépendant de vos membres pour déterminer dans quelle mesure les mandats sont objectifs, de la même façon qu'un sondage privé anonyme serait objectif? En d'autres mots, avez-vous vérifié si les gens répondraient différemment si l'on ne pouvait pas les identifier?

Deuxièmement, avez-vous établi dans quelle mesure les membres lisent les arguments pour et contre, pour établir une position très ferme avant de voter?

Le président: Monsieur Conrad. Ensuite monsieur Martin.

M. Conrad: Monsieur le président, nous sommes satisfaits que les membres évaluent les arguments pour et contre dans le contexte approprié. Au moment de leur adhésion, et à chaque renouvellement, on leur explique clairement comment ils doivent agir. Je crois qu'ils votent d'une façon responsable et qu'ils considèrent ces arguments, car on en revient à la question primordiale; êtes-vous pour ou contre l'indépendance. Que cela veut-il dire? Il faut d'abord définir les circonstances. Je suis donc convaincu que les membres lisent les arguments.

Mais cela dit, ne croyez pas que nous croyons ce processus parfait. Nous recevons des communications par téléphone et par correspondance de nos membres qui s'inquiètent des oligopoles et des discriminations de prix. Il sont vraiment inquiets. Nous pourrions faire des recherches assez longues à ce sujet. Aussi importants qu'ils soient, les mandats doivent être étudiés à la lumière des inquiétudes réelles qu'on nous signale par téléphone.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Conrad. Monsieur Martin.

[Texte]

Mr. Martin: Thank you, Mr. Chairman. I would just like to say to Mr. Conrad that I find the mandates a most interesting source of input to me as a member of Parliament, for a number of reasons. First of all, I tend to find the questions, which I presume you have a great deal to do with in the phrasing of them, very well phrased and very informative. I make a habit of tabulating the responses and letting each of the people know what the tabulations in my area have been. Quite apart from that, I must say that it is also a means for me as a member of Parliament to make contact with particular medium-sized small industries in my riding, with which I might not otherwise have made contact. We have had some interesting discussions as a result of those contacts. I just wanted to say that very positive word with regard to your program relating to the mandates.

I would like to refer to page seven of your brief, where you speak of the involvement of Crown corporations in the legislation. Do you mean that all Crown corporations should be subject to all of the provisions of the proposed act, as ordinary industrial corporations would be, or are you suggesting that they should be included in specific proposed sections? I think the references are proposed section 4, subsections (5) and (6), and possibly in proposed section 27. In other words, is this a blanket approach you are taking or are you looking at it in a more limited way?

Mr. Conrad: Mr. Chairman, I defer to Mr. Troughton to answer Mr. Martin's question.

Mr. Troughton: Mr. Chairman, I think what is stated here is a general concern about dealing with competitive problems where there are Crown corporations, as it says on page seven, engaged in normal commercial activities. In cases where perhaps—and we have not researched all of them by any means—they way not be presently subject to the act but where they are involved with business dealings, they should be so included.

I think perhaps there is another, and these again are generalized comments. The Crown is involved in many aspects of economic life in Canada. Because of the nature of that involvement, it is exempt from, for example, civil process, and such exemption may in fact inhibit the effective working of legislation intended to enhance competition. We would hope this Committee might consider this question and see whether or not the legislation is satisfactory in respect of this problem, and whether or not there is the option of broadening it in some way so that such Crown corporations might be subject to some process from which they presently are exempt.

Mr. Martin: Mr. Chairman, through you again to Mr. Conrad, on page seven you propose an amendment whereby regulatory agencies and their members could be charged under the criminal provisions of the proposed act. How do you see this working? For example, in the case of a marketing board and the failure of members to perform their duties, would you feel they might be charged with conspiracy in that instance?

Mr. Conrad: I think you have asked two questions: whether it should be public policy that these kind of things should happen, and the actual legal technicalities of how to carry it

[Traduction]

M. Martin: Merci, monsieur le président; je voulais dire à M. Conrad que je trouve cette façon de procéder par mandat très intéressante, à titre de député, et pour différentes raisons. Tout d'abord, je trouve que les questions ont été très bien libellées et sont pleines de renseignements. J'ai l'habitude de mettre sous forme de tableaux les réponses et d'indiquer quels sont les résultats dans ma région. Je dirais que, pour moi, député, c'est extrêmement utile de me servir de ces chiffres lorsque je prends contact avec différentes industries de taille moyenne, dans ma circonscription électorale. À la suite de ces rapports avec ces entreprises, nous avons eu des discussions des plus importantes; aussi, je voulais vous féliciter sur cet aspect de votre programme.

Je voudrais qu'on en revienne à la page 7 de votre mémoire où vous parlez de rapport entre les sociétés de la Couronne et cette loi. Est-ce que vous voulez dire que toutes les sociétés de la Couronne devraient tomber sous le coup des dispositions de cette loi proposée, comme cela sera le cas pour les entreprises commerciales? Proposez-vous plutôt qu'on leur réserve des articles spéciaux? Je crois qu'on songe aux paragraphes 5 et 6, à l'article 4 proposé et peut-être à l'article 27. En d'autres termes, est-ce que votre optique est générale ou est-ce que vous voulez vous limiter?

M. Conrad: Monsieur le président, je vais demander à M. Troughton de répondre à la question de M. Martin.

M. Troughton: Monsieur le président, je crois que c'est là un problème de nature générale lorsqu'il s'agit de sociétés de la Couronne s'occupant d'activités commerciales ordinaires, comme c'est indiqué à la page 7. Nous n'avons pas fait de recherche sur toutes, mais dans le cas où elles ne seraient pas actuellement prévues par la loi, mais faisant partie des opérations commerciales, on devrait les faire tomber sous le coup de cette loi.

Je crois avoir d'autres remarques générales à apporter. La Couronne s'occupe de toutes sortes d'aspects de la vie économique, au Canada, et vu la nature de ses activités, elle est exemptée, par exemple, des procédures civiles et cela pourrait nuire à l'application de cette loi qui a pour but de promouvoir la concurrence. Nous espérons que le Comité va s'assurer que la loi proposée est satisfaisante dans ce cas et voir s'il ne serait pas nécessaire de quelque façon d'élargir le mandat de cette loi afin d'inclure les sociétés de la Couronne pour qu'elles soient aussi passibles des mêmes processus que les sociétés commerciales ordinaires.

M. Martin: Monsieur Conrad, à la page 7, vous proposez un amendement qui permettrait d'inculper les organismes de réglementation et leurs membres en vertu des dispositions criminelles de cette loi. Comment en pratique, envisagez-vous cette application? Supposons que les membres d'un office de commercialisation ne remplissent pas ses fonctions, comment pourrait-on l'accuser de conspiration, par exemple?

M. Conrad: Je crois que vous avez posé deux questions: tout d'abord, il s'agit de savoir s'il faut établir une politique publique dans le cas de telles activités et, deuxièmement, il s'agit de

[Text]

out. It certainly would be our proposal, as we say, that Crown corporations and other regulatory agencies be clearly subject to competition policy. This does raise a number of legal and technical questions, on which you have counsels' advice. I would rather defer to them on how it might be done, if it were public policy to do that.

• 1625

Mr. Martin: In other words, you have not thought through the implications. You are looking at a conceptual...

Mr. Conrad: We are dealing conceptually, yes, Mr. Martin. We are not appearing before you as technical experts.

Mr. Martin: Do you visualize that there could be problems in the case of the marketing boards, for instance, and members who fail to carry out their responsibilities in an appropriate manner?

Mr. Conrad: I do not feel that there are conceptual problems, but once again I have to defer to the legal and technical considerations.

Mr. Martin: On Pages 8 and 9 of the brief you note that the Small Business Subcommittee of the U.S. House of Representatives recently reviewed and endorsed the continuation of the Robinson-Patman Act.

Given the composition and nature of the subcommittee, this conclusion may be not very surprising, but did a recent study of the Robinson-Patman Act by a Professor Richard Losner, for the American Enterprise Institute, conclude that it had been anticompetitive in effect and recommend its repeal?

Mr. Conrad: Mr. Martin, I am not familiar with such a study. It is easy enough to get my experts *versus* your experts; the point I am making is that Congress has not amended the Robinson-Patman Act.

Mr. Martin: Agreed.

In several other places in the brief you refer to bureaucratic repeal of statutory provisions by failure of enforcements. I gather that there has only been one price-discrimination case and one case for discriminatory advertising allowances. Does your Federation feel that the existing price-discrimination provisions have been adequately enforced up to this time?

Mr. Conrad: Mr. Martin, in our dealings in Ottawa we have always found the officials to be competent. I think, if there is a question of what is happening, it should go back to the M.P.s who legislate, and that legislative intent should be made very clear.

We know that our members are concerned about price discrimination. We get numerous complaints in this area. The Federation does want a good, workable, price-discrimination, price-differentiation section. In fact, as you can see on page

[Translation]

savoir comment juridiquement parlant on va sanctionner ces activités. Nous aimerions, très certainement, que toutes les sociétés de la Couronne et autres organismes de réglementation soient visés, sans aucun doute, par cette politique de concurrence. Ceci soulève un certain nombre de questions juridiques et techniques pour lesquelles vous devez demander l'avis des conseillers juridiques et je préférerais que ces derniers tranchent la question de savoir comment il faut procéder lorsque cette politique sera devenue publique éventuellement.

M. Martin: En d'autres termes, vous n'avez pas songé aux répercussions possibles. Nous examinons la question de principe...

M. Conrad: Monsieur Martin, nous ne comparaissons pas ici devant vous à titre d'experts techniques.

M. Martin: Est-ce que vous songez aux ennuis qui pourraient se produire dans le cas où les membres d'un office de commercialisation ne rempliraient pas convenablement leurs fonctions?

M. Conrad: Je ne pense pas qu'il y ait de principe en cause, mais il me faut à nouveau renvoyer cette question à des experts techniques ou juridiques.

M. Martin: Aux pages 8 et 9 du mémoire, vous faites remarquer que le sous-comité de la Chambre des représentants américaine sur les petites entreprises a récemment révisé la loi Robinson-Patman et s'est prononcée en faveur de la continuation de son application.

Compte tenu de la composition et de la nature du sous-comité, cette conclusion n'est peut-être pas surprenante mais une récente étude de cette loi faite par le professeur Richard Losner, pour le compte de l'Institut de l'entreprise américaine, n'a-t-elle pas conclu que cette loi était en fait anti-concurrentielle et n'a-t-elle pas recommandé son abrogation?

M. Conrad: Monsieur Martin, je ne suis pas au courant de cette étude et il est facile d'opposer ce que disent mes experts à ce que disent vos experts, mais ce que je veux souligner c'est que le Congrès n'a pas modifié cette loi Robinson-Patman.

M. Martin: D'accord.

En d'autres endroits de votre mémoire, vous indiquez que les dispositions statutaires n'ont pas été mises en application par la bureaucratie, ce qui équivaut à leur abrogation. Je crois comprendre qu'il n'y a eu qu'une seule cause de vente discriminatoire et une cause au sujet d'allocations de publicité discriminatoire. Est-ce que votre fédération pense que ces dispositions, telles qu'elles existent dans la loi actuelle sur les prix discriminatoires, ont été bien appliquées?

M. Conrad: Dans nos rapports avec les fonctionnaires, à Ottawa, nous avons toujours trouvé que ces derniers étaient compétents et je crois que si la question est posée, elle devrait alors revenir au député qui, lui, fait la loi, et l'on devrait préciser l'intention de la loi.

Je sais que nos membres s'inquiètent d'éventuels prix discriminatoires, car nous recevons de nombreuses plaintes dans ce domaine. La Fédération voudrait qu'on établisse, dans la loi, un article facilement applicable sur la discrimination et la

[Texte]

12, we do suggest some amendments that would be designed to deal in a better way with this price-discrimination question—an improved way—than does the present legislation.

Mr. Martin: Yes.

On page 11 . . .

The Chairman: This will be your last question, Mr. Martin.

Mr. Martin: . . . you indicate approval of retaining Section 34, which deals with price discrimination as a criminal offence. Why do you feel that it should remain as a criminal offence while Section 31.77, dealing with price differentiation, is subject to civil procedures? In other words, why the differentiation?

Mr. Conrad: This is the differentiation that is in the bill. Should we review together the difference between price discrimination and price differentiation?

• 1630

Mr. Martin: I think your point is that you feel proposed Section 34 should stay as a criminal offence.

Mr. Conrad: Indeed.

Mr. Martin: And I guess really the question is, why do you feel that?

Mr. Conrad: Price discrimination deals with two sales of like quality and like quantity being sold at the same price. This to our mind is price discrimination that ought to be a criminal offence.

The Chairman: To not do that, I gather you mean.

Mr. Conrad: Yes. Thank you, Mr. Chairman. Price differentiation, which is more an extension of price discrimination—but as you know if you are selling different amounts it is a more difficult question. It turns on the cost justification and we feel it is more appropriate to handle this through the civil procedure.

The Chairman: Mr. McCain.

Mr. McCain: Mr. Chairman, in response to a question by Mr. LeClair, the witnesses stated that they did not wish to limit the number or did not figure that two to five would be an adequate number of competitors in a particular market in a particular item, if I remember correctly.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, on a point of order. I think Mr. McCain referred to Gaston Clermont, not to Mr. LeClair.

Mr. McCain: I am sorry.

The Chairman: I heard Mr. LeClair myself and I thought there must have been a by-election. I did not know of one.

Thank you, Mr. Clermont. Proceed, Mr. McCain.

[Traduction]

différenciation des prix. Comme vous le voyez, à la page 12 de notre mémoire, nous avons proposé des amendements qui amélioreraient ce que vous avez dans la loi actuelle.

M. Martin: D'accord.

A la page 11 . . .

Le président: Ce sera votre dernière question, monsieur Martin.

M. Martin: . . . vous avez indiqué que vous étiez en faveur que l'on conserve l'article 34 qui fait des prix discriminatoires un délit passible sous l'empire du Code criminel. Pourquoi croyez-vous qu'il faille conserver cette situation, alors que l'article 31.77 qui traite de la différenciation en matière de prix, prévoit, lui, dans ce cas, des procédures civiles?

M. Conrad: Cette différence n'a pas été établie par nous mais elle se trouve dans le bill: est-ce que vous voulez qu'on revoit ensemble la différence qu'il y a entre la discrimination en matière de prix et la différenciation en matière de prix?

M. Martin: Je crois que vous voulez que l'article 34 proposé, cela reste de faire des prises discriminatoires un délit criminel.

M. Conrad: Certainement.

M. Martin: La question est donc il me semble de savoir pourquoi?

M. Conrad: La discrimination en matière de prix, c'est ne pas mettre le même prix pour deux ventes de quantité et de qualité égales. Et nous pensons qu'il faudrait que cela reste un délit.

Le président: C'est-à-dire de ne pas mettre le même prix.

M. Conrad: Oui. Merci, monsieur le président. La différenciation en matière de prix qui consiste plutôt en une extension de la discrimination en matière de prix consiste à faire des ventes à des prix différents mais en ayant des quantités différentes de marchandises et c'est plus difficile à apprécier. Il s'agit alors là d'une justification des prix de revient et nous pensons qu'il vaut mieux que ce soit les procédures civiles qui soient intentées.

Le président: Monsieur McCain.

M. McCain: Pour répondre à une question posée par M. LeClair, les témoins ont indiqué qu'ils ne désiraient pas limiter le nombre des concurrents dans un marché particulier ou qu'ils n'étaient pas prêts à accepter que de deux à cinq concurrents constituent un nombre approprié dans un cas particulier, si je me souviens correctement.

M. Clermont: J'invoque le Règlement. Je crois que M. McCain voulait parler de M. Gaston Clermont et non pas de M. LeClair.

M. McCain: Je m'excuse.

Le président: J'ai entendu M. LeClair et j'avais cru qu'il y avait eu élection complémentaire . . . Je n'avais pas connaissance que cela s'était produit, d'ailleurs.

Merci, monsieur Clermont. Allez-y, monsieur McCain.

[Text]

Mr. McCain: Excepting that idiotic mistake, did you get the gist of what I am trying to say? How many competitors should there be in a field? You said you disagree that two to five should be an adequate number, as was proposed by the witness to whom Mr. Clermont referred.

Mr. Conrad: The answer is that you let the entrepreneur decide what he or she is going to do in order to make a profit. You do not decide by some bureaucracy or regulation or legislation. If you believe in the free competitive enterprise, you believe in entrepreneurs finding their place in the market and making a profit if consumers want that service or product and going out of business if they do not want it.

Mr. McCain: This is my next question. An acquaintance of mine entered a particular business in which he produced a household line of requirements. He was able to present practical and scientific evidence to indicate that his products were competitive with any on the shelf of the stores to whom he tried to sell, and he gave them a price advantage but he could not sell.

How does the competitor get into the market in respect to nationally advertised brands, for instance? How is he going to get in there through your organization? Will they buy from him? Or through any other organization?

Mr. Conrad: The reason he cannot get in, I would suggest to you, is because of structural impediments in the marketplace. Public policy should be addressed to reducing and eliminating structural impediments and I would think to the degree that competition policy moves in that direction we should all support it. But there is much more to do than competition policy.

Mr. McCain: Could you give me an example of the structural impediments you refer to?

Mr. Conrad: Structural impediments are those sectors where there are only two to five competitors.

Mr. McCain: That is not what I expected as your answer. You fooled me there.

You are blaming the entrepreneur for not getting into the market. You are not blaming the competitive structure of the business world that he cannot get into the market with an equally good product.

• 1635

Mr. Conrad: No, I am not blaming the entrepreneur, Mr. McCain. I am blaming government that develops the "big is better" philosophy, that even entertains that there should be only two to five competitors in a market. It is a patently ludicrous philosophy. As I explained to Mr. Clermont. It will lead to more and more controls and ultimately a loss of our freedoms. We just simply must go in the other direction to

[Translation]

M. McCain: Indépendamment de cette stupide erreur que j'ai faite, avez-vous compris où je voulais en venir? Combien de concurrents devrait-il y avoir dans un domaine donné? Vous avez indiqué que vous n'étiez pas d'accord pour qu'il y ait de deux à cinq concurrents, comme proposé par le témoin dont M. Clermont a parlé?

M. Conrad: A mon avis, c'est l'entrepreneur qui décidera de la façon dont il veut procéder pour faire des bénéfices et je ne crois pas que c'est la bureaucratie ou des règlements ou des lois qui doivent en décider. Si vous êtes partisan de la libre concurrence chez les entreprises, alors, vous préconisez que les entrepreneurs vont établir leur place sur le marché et faire des bénéfices si les consommateurs veulent bien de leurs services ou de leurs produits et qu'ils vont faire faillite si les consommateurs n'en veulent pas.

M. McCain: Voici ma question suivante. J'ai un ami qui s'est lancé dans une affaire qui fabriquait des articles de ménage et il n'avait pu présenter des preuves pratiques et scientifiques pour indiquer que ses produits étaient des produits qui entraient en concurrence avec tous ceux trouvés sur les rayons d'un magasin auquel il voulait les vendre tout en fournissant des rabais mais malgré tout, il n'a pas réussi à vendre.

Comment, par exemple, un concurrent peut-il se mettre en concurrence avec des marques qui font l'objet de publicité dans tout le pays? Comment votre organisation va-t-elle l'aider à arriver à cette position? Est-ce que votre organisation lui achètera ses produits, ou une autre organisation?

M. Conrad: Je dirais que ce concurrent, s'il ne réussit pas à trouver sa place sur le marché, c'est à cause d'empêchements structurels. La politique publique, du gouvernement, devrait s'occuper de réduire ou d'éliminer ces empêchements qui viennent de la structure même du marché et je crois que dans la mesure où cette politique sur la concurrence va dans cette direction, nous la soutiendrons, mais, il y a plus là que de la concurrence pure et simple.

M. McCain: Pourriez-vous m'indiquer ce qu'est un empêchement structurel?

M. Conrad: C'est justement ces secteurs où il n'y a que de deux à cinq concurrents.

M. McCain: Je n'attendais pas de vous cette réponse et vous m'avez fait marcher.

Et vous rejetez le blâme sur l'entrepreneur qui n'a pas réussi à se faire une place sur le marché et vous n'accusez pas la structure concurrentielle du monde des affaires lorsqu'il ne réussit pas à y faire sa place malgré qu'il présente un produit d'aussi bonne qualité.

M. Conrad: Non, je ne blâme pas l'entrepreneur, monsieur McCain. Mais le gouvernement qui a établi cette politique que ce qui est plus grand est mieux et qui va jusqu'à prétendre qu'il ne devrait y avoir que de deux à cinq concurrents sur un marché donné. Voilà une façon ridicule de penser, comme je l'ai expliqué à M. Clermont. Cela va aboutir à une multiplication des contrôles et, en définitive, à la perte de notre liberté.

[Texte]

encourage the entrepreneurs, so that your friend—I am accepting your analysis at face value—who had this terrific product and the price advantage would, in fact, have some access to the market. But what I hear you saying is there was buyer discrimination, and we deal with the question of buyer discrimination in our proposed amendment on pages 12 and 13, which, if you are concerned about this problem, I would seriously recommend for your consideration.

Mr. Affleck: Excuse me, Mr. Chairman, but that amendment really goes to buyers' power to get a lower price. I think what Mr. McCain is talking about is why, in his example, cannot the man get into the market. One reason the man cannot get into the market might be because of an exclusive dealing contract, where the retailer has said I am only going to deal in X products, and, when Mr. McCain's friend comes, he says, I am sorry I cannot take them. I think those are the types of things the member was looking for.

The Chairman: Mr. Conrad.

Mr. Conrad: Mr. Affleck, I accept your suggestion that we need more than just those to deal with the power of buyers.

The Chairman: Mr. McCain.

Mr. McCain: Let us change the subject. I can see that this bill does nothing to help people enter a market at all, and I think there should be something in there. I had hoped that you were the people who were going to give me support on that in the strongest possible way. That is why I asked that question.

How would you propose that a cost-benefit study be made of class action, as you suggest on page 23 of your brief?

The Chairman: Mr. Conrad.

Mr. Conrad: If I might with your permission, Mr. Chairman, just deal in one sentence with the suggestion that there is nothing to help people enter the market. Right at the very beginning, we are talking about a small firms policy that would help people get into it.

Mr. McCain: In the bill, I said.

Mr. Conrad: Yes, in the bill. But we should not presume more or less for a competition policy than it in fact can deliver. It is important to have a good competition policy, but, once you have said that, you have only said a small part of what needs to be done to help the industrial structure.

Mr. McCain: Well, if a small business firm cannot buy, he has no opportunity to compete with some of the people who are selling. If a small producer cannot sell, he has no opportunity to enter the market. I submit to you that this legislation covers neither of those aspects of the competitive structure of our society today. I am going to get some contradiction here, but no answer to date has satisfied me that this bill does either.

[Traduction]

Nous voulons, au contraire, prendre la voie inverse et encourager les entrepreneurs pour permettre que notre ami, par exemple, qui avait ce produit si avantageux sur le marché et pouvait fournir un prix plus avantageux, trouve sa place sur le marché. Vous me dites que, cependant, il y avait discrimination de la part de l'acheteur. Or, nous traitons de cette question dans l'amendement que nous proposons aux pages 12 et 13 que je propose très sérieusement à votre étude, si vous vous intéressez à ce problème.

M. Affleck: Excusez-moi, monsieur le président, mais cet amendement vise à donner le pouvoir à l'acheteur d'obtenir un prix moins élevé. Je crois que M. McCain parle plutôt du cas, par exemple, où l'on se demande pourquoi cette personne dont il nous a parlé ne peut avoir sa place sur le marché. Une des raisons, c'est peut-être qu'il existe un contrat d'exclusivité de transactions et que le détaillant s'est déjà préalablement engagé à n'acheter que les produits X, par exemple. Aussi, lorsque l'ami de M. McCain vient lui proposer ses produits, il le refuse.

Le président: M. Conrad.

M. Conrad: Monsieur Affleck, je suis d'accord avec vous pour dire qu'il faudrait avoir plus que ce que nous avons prévu à l'heure actuelle pour traiter des pouvoirs de l'acheteur.

Le président: M. McCain.

M. McCain: Passons à un autre sujet. Je suis d'accord pour dire que ce bill n'aide aucunement une personne à se lancer sur le marché et qu'il ne prévoit rien dans ce sens alors qu'il faudrait qu'il y ait quelque chose. J'allais espérer que vous, vous nous auriez aidé le plus possible en ce sens et c'est pourquoi j'ai posé cette question.

Comment envisagez-vous l'établissement d'une étude coût-avantage dans le cas des actions collectives, comme vous l'avez proposé à la page 23 de votre mémoire?

Le président: M. Conrad.

M. Conrad: Avec votre permission, monsieur le président, j'aimerais répondre à cette question qu'il n'y a rien dans le bill qui permette aux gens de se lancer sur le marché. Dès le début, nous avons présumé que c'était la politique visant à aider les petites entreprises qui permettrait cette entrée sur le marché.

M. McCain: J'ai parlé du bill.

M. Conrad: Oui, d'accord, dans le bill. Mais il ne faut pas s'attendre à ce qu'une politique de concurrence nous fournisse des résultats qu'elle ne peut fournir. Il est évident qu'une bonne politique dans le domaine de la concurrence est importante, mais cela ne règle qu'une partie du problème de l'aide à donner à la structure industrielle.

M. McCain: Pour tout dire, si une petite entreprise ne peut acheter, il n'y a aucune possibilité de concurrencer certaines des personnes dans la vente. Si un petit producteur ne peut vendre, il n'a aucune possibilité d'entrer sur le marché. Or, je prétends que cette loi ne touche à aucun de ces deux secteurs de la structure de concurrence de notre société actuelle. Je sais qu'on va me contredire dans ce cas mais jusqu'ici, je n'ai reçu aucune réponse satisfaisante et ce n'est pas ce bill qui y répond.

[Text]

The Chairman: Mr. Conrad.

Mr. McCain: Mr. Davidson I thought was going to comment.

The Chairman: I am sorry, Mr. Davidson. I was preoccupied with the mandate.

Mr. Roy M. Davidson (Senior Deputy Director of Investigation and Research, Department of Consumer and Corporate Affairs): Mr. Chairman, there is in fact a specific "refusal to sell" provision in the legislation, which was introduced in the Phase I revision of the bill. But it is exactly exclusionary practices, excluding opportunities for newcomers to sell and excluding opportunities for newcomers to buy, which is the heart of the monopolization provision. These provisions, both the monopolization and the joint monopolization provisions, are designed precisely to get at artificial restrictions on entry.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much. Mr. McCain, this will be your last question.

Mr. McCain: That was a short 15 minutes, Mr. Chairman.

The Chairman: No, actually I must be frank with you, you are just short of nine minutes. So it depends . . .

Mr. McCain: Yes, but the rest have gone for 15 minutes.

The Chairman: No, actually, 12 minutes was the shortest one we have had. I have been attempting to get in early, and I usually expect an argument. Two questions. You can have them if you wish.

• 1640

Mr. McCain: Two questions. All right. Then you have suggested on page 22 of your brief that there should be specific qualifications for members of the board spelled out in the act. I subscribe to your recommendation. Are you prepared to oppose the bill in toto, if this recommendation of yours is not accepted as part of the legislation?

The Chairman: Mr. Conrad.

Mr. Conrad: Well, I accept your assumption that, if there are not highly qualified members, it would be very difficult to have satisfactory policy. The advice I have had on this—because we have talked about this; it is a fair question—is that, if we cannot get these good people to the Competition Board, the courts are not a terrible alternative. It is a possible alternative.

Mr. McCain: Well, then,, would you answer this question? If you cannot get either of your alternatives, are you prepared to express total opposition to the bill and its administration as presently drawn?

Mr. Conrad: Well, we can always have the courts, I think, Mr. McCain. Is that your question?

Mr. McCain: No, no, you cannot. You said the proper experience on the board, on page 22, and you propose the court

[Translation]

Le président: M. Conrad.

M. McCain: Je pensais que M. Davidson allait apporter des remarques.

Le président: Je m'excuse. Monsieur Davidson, j'étais en train d'examiner les questions du mandat.

M. Roy M. Davidson (sous-directeur principal, Enquêtes et recherches, ministère de la Consommation et des Corporations): En fait, dans la loi, il y a une prescription visant le «refus de vendre» qui a été mise dans la première phase de révision du bill. Mais il s'agit plus exactement de pratiques d'exclusion, par exemple, exclure un nouveau venu sur le marché, l'empêcher de vendre et d'acheter, ce qui est d'ailleurs le centre même de cet article sur les monopoles. Ces dispositions se rapportant aux monopoles et aux monopoles conjoints essaient justement de sanctionner cette façon de procéder, c'est-à-dire d'établir une des restrictions artificielles pour entrer sur le marché.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur McCain, c'est votre dernière question.

M. McCain: C'était 15 minutes bien courtes, monsieur le président.

Le président: Je m'excuse, vous avez presque fait neuf minutes; donc cela dépend . . .

M. McCain: Oui, mais les autres ont parlé pendant 15 minutes.

Le président: Non, en fait, 12 minutes a été le plus court . . . mais j'essayais d'intervenir assez tôt et je m'attends d'habitude à ce qu'on conteste ma demande . . . je vous donnerai donc droit à deux questions si vous voulez.

M. McCain: Deux questions, très bien. Vous avez proposé, à la page 22 de votre mémoire, qu'il faudrait que les membres de la Commission aient les qualifications nécessaires et que cela devrait être libellé dans la loi. Je suis d'accord avec votre recommandation, mais si elle n'était pas acceptée, est-ce que vous vous opposeriez à la totalité du bill?

Le président: Monsieur Conrad.

M. Conrad: Je suis d'accord avec vous. Il faut que les membres soient hautement compétents; autrement, nous n'aurons pas de politique satisfaisante. On m'a donné comme avis à ce sujet, car la question est juste, qu'au cas où nous ne pourrions obtenir ces membres excellents à la Commission de concurrence, l'on pourrait toujours s'adresser aux tribunaux, mais ce n'est pas tellement fantastique.

M. McCain: Est-ce que vous êtes prêt à répondre à ma question? Si aucune des deux solutions que vous proposez n'est suivie, êtes-vous décidé à vous opposer au bill et à son administration tel qu'il est actuellement rédigé?

M. Conrad: Je pense qu'on peut toujours s'adresser aux tribunaux, est-ce là votre question?

M. McCain: Non, vous ne pouvez pas le faire. Vous avez indiqué, à la page 22, que vous vouliez que ce soit les membres

[Texte]

as an alternative. You have no general right to the court, except in points of law in this thing, not in respect of appealing the decision as such. Do you agree, Mr. Troughton?

Mr. Troughton: Yes, I think that is correct.

Mr. Conrad: Maybe we should defer to the . . .

The Chairman: I think the question really is that, if you do not have the quality of people on the competition board, would you be prepared to oppose the whole bill?

Mr. McCain: Yes, if it is not built into the legislation.

The Chairman: That is really the question. I do not know if you mean build it in by way of qualifications or by way of specific people.

Mr. McCain: Their proposal is by way of qualifications, in respect to past experience of the individuals appointed to the administration of the act.

Mr. Conrad: Well, I think we should move forward. I think we can get the qualified people, and I think there should be a clear recommendation out of this Committee. But, if this Committee became uncomfortable that that was not going to happen, the advice I have is that the wording would have to be changed so that there are "judiciable issues" to be decided by a court. The advice I have is that it is not a major change in the bill.

Mr. McCain: Well, Mr. Chairman, I will not take any more of your time. I want to point out, as Mr. Stevens did, that my interpretation of the mandates which I received and of the summaries as expressed in this report, is that the members of the organization opposed certain positions which this bill has taken as policy of government. I wonder under what terms and conditions do you oppose this bill without equivocation, or under what terms will you support it? You have left me dangling. You have qualified virtually everything you have said against the bill, and you have not agreed that you would oppose the bill under any circumstances.

Mr. Troughton: Mr. Chairman, may I attempt to answer?

The Chairman: Mr. Troughton, and then we will proceed then to Mr. Huntington.

Mr. Troughton: I may be speaking with too much temerity, Mr. McCain, but I think the Federation here is attempting to give information to the Committee to assist it in its deliberations. I do not think it sees itself as coming out point-blank and saying, unless you do what the Federation wants, we will oppose. I think it really sees itself as of assistance to the governmental process, in making sure the views of the members and the concerns of owner-managed small and medium-sized enterprises in Canada are made available to committees such as this. And if I understood your question, you were asking: on what basis would you stand up and say absolutely "no" to this bill? And my perception is that the Federation would rarely say absolutely not to a bill, as against saying,

[Traduction]

de la Commission qui soient extrêmement compétents. Vous n'avez pas de recours général devant les tribunaux, sauf pour les questions de droit, mais non pas pour les questions de décisions en tant que telles de la Commission, n'est-ce pas?

M. Troughton: Oui, je crois que c'est exact.

M. Conrad: Peut-être que nous pourrions consulter . . .

Le président: La question est, en fait, de savoir si, au cas où vous ne pourriez obtenir cette qualité de compétence chez les membres de la Commission de concurrence, vous seriez décidés à vous opposer à tout le bill.

M. McCain: Oui, si ce n'est pas intégré dans la loi.

Le président: C'était là la question. Je ne sais pas ce que vous voulez dire par intégrer, que les qualités, la compétence doivent être indiqués dans la loi, ou si ce sont les personnes composant cette commission qui doivent posséder ces qualités.

M. McCain: On a indiqué qu'il fallait la compétence c'est-à-dire l'expérience nécessaire pour que ces personnes soient nommées et s'occupent de l'administration de la loi.

M. Conrad: Nous allons continuer. Je crois qu'il est possible de trouver des gens compétents et le Comité devrait présenter une recommandation claire à ce sujet. Mais si le Comité craignait que nous ne trouvions pas ces gens, on devrait alors changer le libellé afin de pouvoir discuter des questions en cause devant les tribunaux. D'après ce que mon conseiller me dit, il ne s'agit pas d'un changement important pour le bill.

M. McCain: Je prendrai donc plus sur votre temps et je voudrais faire remarquer, comme M. Stevens l'a fait, que d'après ce que je comprends et des mandats que vous avez reçus et des résumés qui sont indiqués dans le rapport, les membres de votre organisation s'opposent à certaines positions prises dans ce bill, dans le cadre de la politique gouvernementale. J'aimerais savoir jusqu'à quel point vous vous opposez catégoriquement au bill et jusqu'à quel point, vous le soutenez. Je reste à certains . . . et vous avez apporté des réserves à peu près à tous vos arguments contre le bill et vous avez indiqué que vous ne vous opposeriez pas à ce bill, quelles que soient les circonstances.

M. Troughton: Monsieur le président, puis-je essayer de répondre?

Le président: Monsieur Troughton, vous avez la parole puis nous passerons à M. Huntington.

M. Troughton: Peut-être que je suis trop téméraire, monsieur McCain, mais je crois que l'objectif de notre Fédération est d'essayer de vous donner des renseignements pour aider le Comité dans ses délibérations. Je ne pense pas que nous nous considérons comme devant de but en blanc venir ici vous dire que notre Fédération veut telle chose et qu'autrement, nous allons nous opposer au bill. Nous nous considérons comme des gens qui viennent aider le gouvernement à établir le processus et nous venons ici pour nous assurer que le Comité comprend bien quelles sont les inquiétudes de nos membres et des petites et moyennes entreprises indépendantes du Canada. Et si je comprends bien votre question, vous me demandez quand est-ce que nous nous opposerions catégoriquement à ce bill?

[Text]

here are the kinds of views that we are aware of, and we want to make sure that you are aware of those views when you make your decision.

• 1645

Mr. McCain: So you are going to express the views, but you are not going to take a position?

Mr. Troughton: By appearing here and making those views available to you, I think the Federation is trying to take a position.

Mr. McCain: Thank you.

The Chairman: Mr. McCain, I do not think there is any obligation on the witnesses' part to oppose the bill or to support it, but to tell us what they think of it. And that is what they are attempting to do, in all fairness.

Mr. Stevens: Mr. Chairman, just on a point of clarification though, because I am getting rather confused. I understood your basic recommendation in your summary was that you urge the Committee to report favourably upon the bill, and then you say, subject to certain amendments. What I understood Mr. McCain's thrust to be was, that if you do not get those amendments, can we assume that you are then opposed to the bill and that you would like us to report against the bill—basically turn the bill back? The explanation that I thought was offered was that really you will not take a position. Yet, as I read your report, you did take a position. You said:—report favourably upon the bill subject to those certain amendments.

The Chairman: It seems to me, Mr. Stevens, that the position is fairly clear now as to where they stand or to what they want done. But, if they wish to comment on that, by all means.

Mr. Conrad.

Mr. Conrad: Mr. Stevens, we want good competition policy, but there are some improvements that are possible in this bill, which we are attempting to bring forward. Some of the improvements are, as you quite rightly pointed out, an opposition to class actions and joint monopolization, as the questions are phrased in mandate.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Huntington.

Mr. Huntington: Thank you, Mr. Chairman.

I have a couple of general questions for the witnesses, and two or three specific ones. And through you, Mr. Chairman, I would ask the witnesses to remember that you are a clock watcher and that my time is kind of limited.

The Chairman: Agreed.

Mr. Huntington: On the first page of the summary, could I ask, Mr. Chairman, if the the Federation has, in their thinking on a small-firms policy for Canada, developed a small-firms

[Translation]

D'après moi, la Fédération prendra rarement cette attitude de dire oui ou non, de s'opposer catégoriquement à un bill, mais nous préférons donner notre opinion et nous assurer que, lorsque vous prenez votre décision, vous êtes au courant de notre opinion.

M. McCain: Donc, vous allez exprimer des avis, mais vous n'allez pas indiquer votre position?

M. Troughton: Je crois au contraire qu'en apportant nos avis ici, la Fédération essaye de prendre position.

M. McCain: Merci.

Le président: Monsieur McCain, je ne pense pas que les témoins soient obligés de prendre position en s'opposant ou en appuyant le bill. Tout ce qu'ils ont à faire, c'est de nous dire ce qu'ils en pensent. Je crois, en toute justice, que c'est ce que font nos témoins.

M. Stevens: J'aimerais des précisions ici, car la situation n'est plus très claire pour moi. J'ai cru comprendre que, dans votre résumé, vous recommandiez fondamentalement que le Comité fasse rapport en faveur du bill. Puis, vous indiquez, compte tenu de certains amendements... Si je comprends bien ce qu'a dit M. McCain, c'est que nous devons supposer que, si l'on s'oppose à vos amendements, vous vous opposerez au bill et vous voudriez alors qu'on fasse un rapport défavorable sur ce bill, c'est-à-dire le refuser? Mais l'explication que vous me donnez indique le contraire, c'est-à-dire que vous ne prendrez pas cette position. Mais en lisant votre rapport, je vois que vous avez pris position en disant:... faire un rapport favorable au sujet du bill, compte tenu de ces amendements.

Le président: Il me semble, monsieur Stevens, que la situation est claire pour nos témoins et de ce qu'ils veulent faire. Cependant, s'ils veulent apporter des remarques, qu'ils le fassent.

Monsieur Conrad.

M. Conrad: Monsieur Stevens, nous voulons qu'on établisse une bonne politique dans le domaine de la concurrence mais nous pensons qu'on pourrait améliorer ce bill et c'est ce que nous essayons de faire en ce moment. Certaines de ces améliorations, comme vous l'avez bien fait remarquer, seraient de refuser d'accepter les actions collectives et les monopoles conjoints. Comme c'est indiqué d'après les questions posées dans le cadre du mandat.

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Huntington.

M. Huntington: Merci, monsieur le président.

Je voudrais poser quelques questions générales aux témoins, et deux ou trois questions bien précises. Je leur demanderai donc de se souvenir que vous surveillez l'horloge et que mon temps est compté.

Le président: D'accord.

M. Huntington: A la première page du résumé, j'aimerais savoir si votre fédération, dans l'optique de cette politique des petites entreprises au Canada, a établi dans leurs cas une

[Texte]

policy within a national industrial strategy? And do you have any thinking or material on a national industrial strategy that might protect your small-firm concepts?

Mr. Conrad: Most enthusiastically, yes, Mr. Huntington. I would refer you to our recent appearance before the Senate Committee on Foreign Affairs where we documented very thoroughly our proposals for a national industrial policy.

Mr. Huntington: All right. Thank you.

The Departmental members have advised the Committee on quite a few occasions that most of the complaints they receive are from the business community. Has the Federation inventoried the type of complaint that the entrepreneur or the small businessman has in regard to corporate behaviour in the Canadian marketplace? Is there an inventory of these practices?

Mr. Conrad: Mr. Huntington, not an orderly documented inventory of complaints that we are prepared to table. But that is an excellent suggestion; We should perhaps be more factual.

But we do get continual complaints, for example, from the independent service station dealers, to pick one example of many.

Mr. Huntington: Why has not your brief presented that complaint, which most members of Parliament have had, too? You have not dealt with those sections in here, have you? Have you studied the act on behalf of the small service station dealers, in regard to its potential to correct their problem?

• 1650

Mr. Conrad: Mr. Huntington, we have studied this question. I guess, for the answer, maybe we should defer to the learned Counsel. But, not to use up your time, in just two sentences, it is my understanding that it only gets at that kind of problem in that industry, with which there are numbers in a very limited way. We are into difficult questions of vertical integration, which I do not think we get at in Bill C-42.

Mr. Huntington: I am wondering, Mr. Chairman, through you, if I could suggest to the Federation that it would be of great benefit to members of Parliament, when the bill that will be presented to the House in the next Speech from the Throne comes in, if we could have some learned research from your organization on this subject-matter.

Then, Mr. Chairman, I would like to refer Mr. Conrad to pages 6 and 7 of his brief, where we are dealing with regulated industries. I am wondering if you could explain your second sentence on page 6:

It is generally agreed that regulated businesses have been regulated for the benefit of the business being regulated as opposed to the benefit of the general public and that the hidden costs to the economy of poor regulatory

[Traduction]

politique à appliquer dans le cadre de la stratégie industrielle nationale? Avez-vous des propositions ou des documents à présenter qui permettraient de protéger ce principe de la petite entreprise indépendante, dans le cadre de la stratégie industrielle du Canada?

M. Conrad: Très certainement, monsieur Huntington. Je vous renvoie à notre récente comparution devant le Comité du Sénat sur les affaires étrangères, où nous avons apporté énormément de documents à l'appui de nos propositions de politique industrielle nationale.

M. Huntington: Très bien. Merci.

Les fonctionnaires du Ministère ont souvent indiqué à notre comité que la plupart des plaintes qu'ils recevaient venaient des entreprises, de la communauté des affaires. Est-ce que votre fédération a établi un inventaire sur le genre de plaintes que l'entrepreneur ou que la petite entreprise nourrit à l'égard du comportement des sociétés sur le marché canadien?

M. Conrad: Nous n'avons pas établi un inventaire précis, ordonné et documenté des plaintes reçues que nous pourrions déposer ici, mais vous nous donnez une excellente idée là et peut-être que nous devrions nous occuper plus de ces réalités.

Mais nous recevons continuellement des plaintes de la part des personnes qui tiennent de petits postes d'essence, pour vous donner un exemple entre autres.

M. Huntington: Pourquoi est-ce que votre mémoire ne reflète pas ces plaintes que d'ailleurs nous, la plupart des députés, avons reçues aussi? Vous n'en avez pas traité? Est-ce que vous avez examiné la loi dans ce cadre, afin qu'on puisse corriger cette situation?

M. Conrad: Oui, nous avons étudié cette question, monsieur Huntington. Peut-être que pour obtenir la réponse, nous devrions consulter notre second conseiller. Mais pour ne pas prendre sur votre temps, je dirai en deux phrases qu'il ne s'agit là que d'un problème parmi de nombreux autres dans l'industrie. Nous entrons ici dans les questions compliquées d'intégration verticale et qui ne sont pas traitées, autant que je sache dans le Bill C-42.

M. Huntington: Je me demande, monsieur le président, si je pourrais demander à la Fédération de faire de quelques savantes recherches à ce sujet car ce serait extrêmement utile pour nous, députés, de pouvoir en disposer lorsque le bill qui doit être présenté à la Chambre au cours du prochain discours du Trône nous parviendra.

Et puis, je voudrais renvoyer M. Conrad aux pages 6 et 7 de son mémoire qui traitent des industries réglementées. Je me demande si vous pourriez nous donner des explications sur la deuxième phrase, à la page 6:

On est d'accord généralement pour dire que les entreprises réglementées l'ont été aux bénéfices des affaires plutôt qu'à celui du public en général et que l'application des principes d'une politique de concurrence se justifie du fait

[Text]

performance justifies the application of the principles of competition policy.

I am little bewildered as to what you mean in there.

Mr. Conrad: Mr. Huntington, what we mean by poor regulatory performance is inappropriate regulatory decisions that lead to poor economic performance.

Mr. Huntington: And therefore the Competition Advocate should be able to have an overview over poor regulatory performance on the part of these public agencies?

Mr. Conrad: In its area of jurisdiction, which is to look at anti-competitive practices and behaviour.

Mr. Huntington: Well, then you go on to say that:

The policy would be much more effective if the regulating agencies were also made subject to the penalties provided under the competition legislation. In the proposed tests, it is the lack of proper examination of the agreements in question or the lack of jurisdiction . . .

And then you say:

We suggest that this Committee urge an amendment to the legislation whereby the regulating agencies and the members thereof could also be charged under the criminal provisions of the Competition Bill.

Now, under this stance, would the regulating agencies and their members be subject to the criminal provisions as a party to the offence committed by those regulated, or, because they did not carry out their statutory duty? Can you explain this?

Mr. Conrad: Mr. Huntington, there is clearly a concern on the part of our members relating to perceived over-regulation in our economy, in the performance of the regulatory agencies. Now, I think it is a fair answer—you may not agree—that we are into the legal, technical questions of just how you get at this, whether it is through the regulating boards being named as co-conspirators in addition to those regulated. Are we not into how to do it, rather than what to do?

Mr. Huntington: You are making a pretty fundamental statement here in your brief to the Committee, and I am asking, why subject the members of the agency to prosecution, if the regulators lack the jurisdiction. Your hypothesis troubles me a little bit, as I examine this section of your brief.

[Translation]

des dépenses cachées qui résultent, pour l'économie, de la façon défectueuse dont fonctionne le système de réglementation.

Je ne comprends pas parfaitement ce que vous voulez dire ici.

M. Conrad: Par application défectueuse de la réglementation, nous voulons parler de décisions de réglementation non pertinentes qui ont abouti à une mauvaise rentabilité sur le plan économique.

M. Huntington: Et, par conséquent, l'administrateur devrait avoir le pouvoir de surveiller ces déficiences de l'application des règlements qui proviennent des organismes publics?

M. Conrad: Dans son domaine de compétence, qui est celui de s'occuper des pratiques et des attitudes nuisant à la concurrence.

M. Huntington: Puis vous continuer en disant:

Cette politique serait beaucoup plus efficace si les organismes chargés de la réglementation étaient aussi sujets aux sanctions prévues par la loi sur la concurrence. Les tests proposés pour établir, s'il y a infraction, ne semblent pas examiner convenablement les accords en question ou la déficience au point de vue juridiction . . .

Et puis, vous ajoutez:

Nous proposons que le Comité insiste pour qu'une modification soit apportée à cette loi permettant de porter des accusations, en vertu des dispositions criminelles du bill sur la concurrence, contre les organismes chargés de la réglementation et leurs membres.

Donc, vous voulez dire que les organismes de réglementation ainsi que leurs membres seraient sujets à ces sanctions et leurs membres tomberaient sous le coup des dispositions criminelles à titre de partie à l'infraction commise par ces organismes de réglementation ou alors voulez-vous dire que les membres seraient sanctionnés parce qu'ils n'ont pas rempli leurs devoirs statutaires?

M. Conrad: Monsieur Huntington, nous nous inquiétons très certainement, dans notre fédération, à cette question de la surréglementation de l'économie dans l'optique des activités de ces organismes de réglementation. D'autre part, je crois qu'il est juste de répondre, et vous ne serez peut-être pas d'accord là, que nous touchons ici à la question juridique et technique de ce mot, à savoir comment sanctionner les organismes de réglementation en vertu de la loi, de savoir si l'on doit les désigner comme co-conspirateurs, de concert avec ceux qui sont chargés de réglementer. Est-ce que vous ne pensez pas qu'on est plutôt ici dans le domaine de l'application pratique que dans celui de savoir quelles mesures nous devons prendre.

M. Huntington: Vous avez fait là une déclaration de caractère très fondamental et je vous demande, pourquoi rendre sujet à poursuite les membres d'un organisme alors que ceux qui sont chargés de la réglementation n'ont pas la compétence. Votre hypothèse m'inquiète un peu lorsque j'examine cette partie de votre mémoire.

[Texte]

• 1655

Mr. Conrad: That is a fair comment. I think what you are referring to is where an official is clearly doing his public duty as he sees it under the act and the regulations.

Mr. Huntington: Also, how do you know the regulator has the jurisdiction, or lacks it, as you say.

Mr. Conrad: That is a fair question, Mr. Huntington.

Mr. Huntington: I really think you have to go back and work that section in your brief out again. Surely there is a better way to regulate than to say, if it is not done properly, those who regulate improperly are criminals.

Mr. Troughton: Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Troughton.

Mr. Troughton: I am not sure whether this would be helpful, but I will put it forward, Mr. Chairman, in answer to the question.

In some other jurisdictions where associations exhort their members, who constitute a business class, to follow certain practices, such exhortations have been considered to be anti-competitive and in themselves may be considered as evidence of combines efforts by the class of business. Where a regulatory agency may in its decisions essentially be encouraging the anti-competitive nature in a particular area and those subject to the act were to operate in the same way and perhaps become subject to sanctions, I think the Federation is raising the question whether or not the regulatory agencies should also be considered a party to the improper conduct. I think that is really what it is, though rather badly put, attempting to look at.

The Chairman: With your permission, on this line, I wonder if I could ask a supplementary. I will stop your clock.

Mr. Huntington: I have a couple of other questions. They are technical, I realize, but I think they have to be cleared up. All right?

The Chairman: Yes. In relation to this same question, yes. By all means.

Mr. Huntington: Do you want to go ahead?

The Chairman: Well, if you are going to move to another subject, I will stop the clock. I would just like to get one thing clarified.

Mr. Huntington: Just before you stop the clock... if you stop the clock I will put this in on your time.

The Chairman: It is not my time, Mr. Huntington.

Mr. Huntington: On page 7 you say:

Anti-competitive activities engaged in by Crown corporations are no more beneficial to the public than when such activities are engaged in by private corporations.

[Traduction]

M. Conrad: C'est une remarque pertinente; je crois que vous voulez parler du cas où un fonctionnaire exerce ses fonctions telles qu'il les conçoit dans le cadre de la loi et des règlements.

M. Huntington: Et aussi, comment savez-vous si ceux qui font la réglementation ont la compétence ou ne l'ont pas, comme vous l'avez dit?

M. Conrad: C'est une question pertinente, monsieur Huntington.

M. Huntington: Je crois que vous devriez rédiger de nouveau cette partie de votre mémoire car, pour améliorer le domaine de la réglementation, il ne suffit pas de dire que ceux qui réglementent d'une façon déficiente sont des criminels.

M. Troughton: Monsieur le président.

Le président: Monsieur Troughton.

M. Troughton: Je ne sais pas si je puis vous aider mais je veux ajouter ceci.

Dans d'autres domaines de compétence, où des associations exhortent leurs membres qui viennent de la communauté des affaires à exercer leurs opérations d'une certaine façon, est-ce qu'on ne pourrait pas considérer que ces exhortations vont elles-mêmes à l'encontre de la concurrence et pourraient être considérées comme preuve d'un effort de coalition fait par une classe d'hommes d'affaires. Si, lorsqu'un organisme de réglementation prend des décisions qui sont de nature anticoncurrentielle dans un secteur particulier et qu'on veut que la loi sanctionne éventuellement ceux qui agissent ainsi, on peut se poser la question alors s'il ne faudrait pas considérer la Fédération ou les organismes de réglementation comme partie à cette conduite inappropriée. Même si je me suis mal exprimé, voilà de quoi il s'agit.

Le président: Avec votre permission, je me demande si par cette ligne de pensée je ne pourrais pas poser une question supplémentaire. Je vais arrêter votre horloge.

M. Huntington: J'ai quelques autres questions à poser de nature technique, je sais, mais je crois qu'elles doivent être éclaircies.

Le président: Oui. En rapport avec la même question, oui.

M. Huntington: Est-ce que vous voulez continuer?

Le président: Si vous allez passer à un autre sujet, alors, je vais arrêter l'horloge. Une question que j'aimerais qu'on éclaircisse.

M. Huntington: Avant que vous arrêtiez l'horloge... si vous arrêtez l'horloge, je compterai cela de votre temps.

Le président: Ce n'est pas mon temps, monsieur Huntington.

M. Huntington: A la page 7, où vous indiquez:

Les activités de nature anticoncurrentielle faites par les sociétés de la Couronne ne sont pas plus utiles pour le public que des activités semblable effectuées par des sociétés privées.

[Text]

Today, we have the government disagreeing with that statement most emphatically; in the cartel that the government created in uranium, they are saying that activity on their behalf did benefit the public. Would you have any comment on that?

Mr. Conrad: I have to pass, Mr. Huntington, because I am aware there is an issue, but . . .

Mr. Huntington: Did the Chairman whisper in your ear?

Mr. Troughton: He did whisper, I did not hear what he said.

Mr. Huntington: He said to pass.

Mr. Troughton: No, I am sorry, Mr. Chairman, what I suggested . . .

The Chairman: Mr. Troughton.

Mr. Troughton: I suggested that he take the question, Mr. Huntington.

Mr. Huntington: Oh.

Mr. Troughton: I am sorry, I was just trying to . . .

Mr. Huntington: Go ahead, Mr. Chairman. I just wanted to get that point.

Mr. Conrad: I do not have the information, Mr. Huntington.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Huntington: Do as I say, not do as I do, in other words.

The Chairman: Mr. Gray, do you have your name on the list? I do not have it here. Do you mind if I . . .

Mr. Huntington: Are you taking my time away from me?

The Chairman: No, I am not, your time has already expired. It was 12 minutes. Your last question ate up the balance of your time.

Mr. Huntington: I would like to go on the next round, if I may.

The Chairman: Of course. I think we might have time for a brief second round.

Mr. Gray, do you mind if I ask one supplementary on the regulatory side, while we are dealing with it?

Mr. Gray: No, not at all.

The Chairman: I would like to ask Mr. Conrad this. In light of the mandate ballot that was put out in connection with regulated enterprises and the way in which it was expressed, it seems that the suggestion that is being agreed to by 52 per cent of those who responded is that regulated industries should be totally covered by the Competition Act, without specific exemptions at all. Is that a fair conclusion to reach? Did you really want them fully covered by the competition law?

Mr. Conrad: The question is phrased in that way; I think we would agree.

[Translation]

Actuellement, le gouvernement est tout à fait en désaccord avec cette déclaration. Le gouvernement a créé un cartel dans le domaine de l'uranium et il prétend que cette activité est au bénéfice du public. Avez-vous des remarques?

M. Conrad: Je passe la parole, monsieur Huntington, car je crois qu'il y a une question en cause . . .

M. Huntington: Est-ce que le président vous a murmuré quelque chose à l'oreille?

M. Troughton: Il a murmuré mais je n'ai pas entendu ce qu'il a dit.

M. Huntington: Il a dit de passer la parole.

M. Troughton: Non, je m'excuse, monsieur le président, ce que j'ai indiqué . . .

Le président: M. Troughton a la parole.

M. Troughton: Je voulais proposer qu'il réponde à la question, monsieur Huntington.

M. Huntington: Ah.

M. Troughton: Je m'excuse, j'essayais simplement . . .

M. Huntington: Allez-y, monsieur le président. Je voulais simplement savoir ce que vous pensiez.

M. Conrad: Je n'ai pas le renseignement nécessaire, monsieur Huntington.

Le président: Merci beaucoup.

M. Huntington: Faites comme je dis mais ne faites pas comme je fais, en d'autres mots.

Le président: Monsieur Gray, est-ce que votre nom est sur la liste? Je ne l'ai pas ici. Voulez-vous que . . .

M. Huntington: Est-ce que vous prenez sur mon temps?

Le président: Non, votre temps est écoulé. C'était 12 minutes. Votre dernière question a pris le reste de votre temps.

M. Huntington: J'aimerais que vous mettiez mon nom pour la prochaine série.

Le président: Naturellement; je crois que nous aurons le temps d'avoir une courte deuxième série de questions.

Monsieur Gray, permettez que je pose une question supplémentaire au sujet de la réglementation puisque nous en traitons?

M. Gray: Très certainement.

Le président: Je voudrais demander à M. Conrad s'il est d'accord, puisque le vote, le mandat au sujet des entreprises réglementées indique que 52 p. 100 de ceux qui ont répondu sont d'accord pour que les industries réglementées tombent entièrement sous le coup de la Loi sur la concurrence sans qu'il y ait d'exception, alors, monsieur Conrad, vous voulez vraiment que cette loi sur la concurrence englobe totalement ce domaine?

M. Conrad: Oui, le mandat a été libellé de cette façon et nous sommes d'accord.

[Texte]

• 1700

The Chairman: All right. Now, the question is what are we supposed to do with such a recommendation to the Committee, because it would appear to me on the surface that, if there was no exemption at all from the proposals in Bill C-42 for regulated conduct, then regulated conduct would of itself be illegal. In other words, it would be a conspiracy for them to get together and decide, except in so far as their own statute might give them an exemption from this particular statute.

Now, I may be wrong in this respect, but, if they were covered by all proposed sections of the bill, regardless of any other provisions in other law, it would seem to me to be a pretty severe step to take.

I see that Mr. Davidson wants to respond to the point I have made.

Mr. Davidson: Yes, Mr. Chairman. If there were no provisions in this bill relating to regulated industry, then the position would be what it is today. And the position today is that, where legislation is silent about the interface between the Combines Act and other legislation, then the jurisprudence will govern. And the jurisprudence is limited, but . . .

The Chairman: All right. I am afraid, Mr. Davidson, I have not made my point. I am not saying remain silent. This is not suggesting remain silent. It is, in fact, I think, suggesting that there be a provision in the bill making all the provisions of this bill apply to all regulated conduct.

Mr. Davidson: What I was trying to suggest, Mr. Chairman, was that, if the proposed Sections 4.5 and 4.6 were not in the bill, on its face the bill would apply to everything. But, in fact, the jurisprudence would exempt regulated conduct under certain circumstances.

The Chairman: Yes, if it were done that way. But, if it were done in the opposition way, where what you did was put a provision in this bill which specifically indicated that all provisions of the bill will apply to regulated conduct without exception, you would end up wiping out regulated conduct.

Mr. Davidson: Well, not necessarily, Mr. Chairman, because what the bill does, for example, in the proposed conspiracy section is to prohibit an agreement to fix prices. Now, in many regulated industries, there is no agreement to fix prices, the regulatory agency dictates the prices; so there is not any offence anyway.

The Chairman: But if there is an agreement, there is.

Mr. Davidson: If there is an agreement, then there is an offence.

The Chairman: All right.

Mr. Davidson: That would be an offence.

The Chairman: Fair enough.

Mr. Gray.

Mr. Gray: Yes, thank you, Mr. Chairman.

I want to discuss with the witnesses the report in their brief on the views of their members on class actions. While one has

[Traduction]

Le président: D'accord. Maintenant, il s'agirait de savoir quoi faire avec une telle recommandation au Comité, car il semble, en surface du moins, que s'il n'y avait pas d'exemptions apportées aux dispositions du Bill C-42 en rapport avec la conduite réglementée, cette dernière serait en elle-même illégale. En d'autres termes, il y aurait conspiration pour eux, par le fait qu'ils se rassembleraient et pour leurs décisions, à moins que leurs propres lois les exemptent dans ce cas.

D'un autre côté, et je me trompe peut-être, mais si tous les articles du bill s'appliquaient à eux, sans tenir compte des dispositions qui se trouvent dans d'autres lois, il me semble que la situation serait extrêmement dure pour eux.

Je crois que M. Davidson veut répondre à ce que je viens de dire.

M. Davidson: Oui, monsieur le président. S'il n'y avait pas de dispositions dans ce bill au sujet de l'industrie réglementée, alors, la situation serait celle que nous avons aujourd'hui. Actuellement, lorsque la loi ne traite pas des rapports qui existent entre la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et les autres lois, c'est la jurisprudence qui fait loi. La jurisprudence est limitée, mais . . .

Le président: D'accord. Je crains, monsieur Davidson, de m'être mal exprimé. Je ne voulais pas dire: «lorsque la loi n'indique pas . . .»; je ne prétends pas que lorsqu'il y a un silence de la loi . . . en fait, on propose de mettre ici une disposition, dans le bill, qui ferait tomber sous le coup de toutes les stipulations du bill, l'activité réglementée.

M. Davidson: Ce que je voulais proposer, monsieur le président, c'était qu'au cas où les articles 4.5 et 4.6 ne se trouveraient pas inclus dans le bill, ce bill s'appliquerait alors à toutes les activités. Mais, en fait, la jurisprudence exempterait les activités réglementées dans certaines circonstances.

Le président: Oui, si le bill était ainsi. Mais si l'on procédait à l'inverse et qu'on mettait dans le bill une stipulation qui indiquait précisément que toutes les dispositions du bill s'appliquent aux activités réglementées sans exception, vous en arriveriez à supprimer toute activité réglementée.

M. Davidson: Pas nécessairement, monsieur le président, car, par exemple, dans l'article du bill sur la conspiration, le résultat du bill, c'est d'interdire un accord pour fixer les prix. Or, dans beaucoup d'industries réglementées, où il n'y a pas d'accord pour fixer les prix, l'organisme de réglementation dicte les prix; il n'y a donc pas d'infraction de toute façon.

Le président: Mais s'il y a un accord, il y a une infraction.

M. Davidson: Oui.

Le président: D'accord.

M. Davidson: Ce serait une infraction.

Le président: D'accord.

Monsieur Gray.

M. Gray: Oui, merci, monsieur le président.

Je voudrais discuter avec les témoins de ce qui a été mis dans le mémoire au sujet de l'opinion des membres de la

[Text]

to give due weight to the results of the mandates, and I know the effort made by the staff of the association in developing the arguments pro and con in the mandate document, it seems to me there is some difficulty, in spite of these efforts, in getting the arguments in either direction fully across to members, because of the limitation of space.

And, inasmuch as most of the complaints to the Combines Branch about predatory business conduct come from smaller businesses, I find it difficult to see why it would not be perceived to be, and in fact be useful, to the type of firms that are members of your organization, to have the ability to pursue their rights arising out of breaches of the Combines Act through class or representative actions.

Mr. Troughton: Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, Mr. Troughton.

Mr. Troughton: Mr. Gray, I think I myself might ask the same question. In the circumstances here, and let us look at the mandate question, if we may, the mandate question as it has been stated, there has been an attempt to be fair in the statement of that question.

The fact that the membership, by a rough proportion of four to three, were against allowing class actions would seem to me, as well, to represent their not recognizing possibly a means to secure redress where they might be adversely affected. On the other hand, this is the result of the question. And far be it for me to be more effective in trying to explain, perhaps, why. But, in looking at that answer—and we did ask that question—we wondered if perhaps the arguments for and against were stated in terms that caused the members to react very strongly on one side. And I only can raise this as a question.

• 1705

Mr. Gray: Yes. I do not think the arguments pro and con provided as the basis for question put the issue in terms of what it might mean for the small businessman, as a potential user of the class action provision.

Mr. Troughton: That would be my conclusion. They, in fact, did not recognize what it meant in terms of a possible...

Mr. Gray: It seems to me...

Mr. Troughton: But, on the other hand... I am sorry, Mr. Chairman. On the other hand, that is what they said.

Mr. Gray: Yes.

Mr. Troughton: And we have that answer.

Mr. Gray: It would seem to me that the small businessman, the kind of firm or individual who is a member of your association, would be particularly apt to benefit from the class action proposals in the legislation, particularly if, as I think is the case, there are provisions in it to protect defendants against frivolous or harrasing types of action. In fact, there are those

[Translation]

Fédération sur les actions collectives. Il faut, d'une part, tenir compte des résultats du mandat, et je sais que l'association s'est efforcée d'établir dans le mandat des arguments pour et contre, mais il me semble que malgré tous ses efforts, l'association, vu le manque de place sur le document, a des difficultés à faire pencher l'argumentation dans un sens ou dans l'autre aux yeux des membres.

Comme la plupart des craintes qui sont reçues à la direction s'occupant de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et se rapportant à des conduites abusives dans le domaine des affaires proviennent des petites entreprises, je ne comprends pas pourquoi il ne vous apparaît pas important d'avoir la possibilité de faire respecter vos droits lorsqu'il y a infraction en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions en vous servant des actions collectives ou des actions par représentation.

M. Troughton: Monsieur le président.

Le président: Oui, monsieur Troughton.

M. Troughton: Monsieur Gray, je pense que je pourrais poser moi aussi cette question. Si l'on examine la question qui est mise dans le mandat, on a essayé de l'exposer en toute justice.

Le fait que les membres, en proportion en gros de quatre contre trois, se sont prononcés contre le actions collectives, me semble qu'ils considèrent que ces actions ne sont pas susceptibles de fournir une réparation légale à une situation nuisible. D'autre part, la question avait été libellée en ce sens, et je ne cherche pas ici à me montrer plus persuasif en expliquant pourquoi... Mais en examinant cette réponse... et nous avons posé cette même question... nous nous demandons si peut-être on n'a pas, en prenant partie dans ces arguments, pour ou contre, influencer fortement les membres vers telle décision plutôt que telle autre. Je ne fais que poser la question.

M. Gray: Oui. Je ne pense pas que les arguments pour ou contre fournis soient la base de la question. La question est celle de savoir les répercussions qui résultent pour les petites entreprises de l'utilisation éventuelle des stipulations se rapportant aux actions collectives.

M. Troughton: Ce serait la conclusion à laquelle j'arriverais aussi. Les hommes d'affaires, lorsqu'ils ont répondu à cette question, n'ont pas songé à...

M. Gray: Il me semble...

M. Troughton: Mais d'autre part... je m'excuse, monsieur le président. D'autre part, c'est ce qu'ils ont dit.

M. Gray: Oui.

M. Troughton: Et c'est la réponse qui a été indiquée.

M. Gray: Il me semble que la petite entreprise du genre de celle qui fait partie de votre association aurait tout avantage à avoir ces dispositions concernant les actions collectives intégrées dans la loi. Je le crois d'autant plus qu'il me semble qu'il y a des dispositions intégrées qui protègent le défendeur contre tout genre d'actions non sérieuses ou d'harcèlement. En fait, il

[Texte]

like myself who have argued that the wording of the present bill is already so tight that some quite justifiable actions might not be able to proceed, because of the wording.

As you know, a class action creates no new rights in law. It only permits people who have those rights to exercise them in ways that would not otherwise be possible under existing rules of procedure. I recall reading just the other night in an American magazine that, in San Francisco recently, 17,000 small business people who dealt in wallboard were successful in a class action suit against manufacturers of wallboard who had engaged in a price-fixing conspiracy. And they got redress for themselves, not to mention their customers, that would not have been there if it was left simply to the sanctions of the criminal law with a fine going into the coffers of the government. I am sure there are cases that could arise under this law, or that have arisen under the existing law, that would be beneficial to small business, as well as consumers, if we have the class action provision in our law.

Mr. Conrad: Well, Mr. Gray, I accept what you say, but we are throwing out the perception of 8,000 of our members. I think you came in a little late. We went through a discussion of the mandate process with some other members.

Mr. Gray: I am quite familiar with the process.

Mr. Conrad: But, clearly, what the members perceive is that the possibilities of harassment, plus the additional cost of the class action, outweigh the benefits to the small businessmen. That is the way they voted. It is an interesting perception. To us, it shows how much our members are concerned about the costs and intervention of government. I think that is the way they voted.

Mr. Gray: Of course, the cost in question is not created by the intervention of government, but by other private citizens, either consumers or small businessmen. I would say, with all due respect to those of your members who gave a particular answer to your mandate, they are overlooking the cost to the economy of allowing some unscrupulous businessmen to get away with a form of unjust enrichment from what could be described as improper business practices. There is a cost there as well, and, if the conduct in question is inadvertent or unintended rather than deliberate, one would think the businesses would want to work out some form of reimbursement without having to go through the litigation process in any event.

I realize that the people who gave the answers are not here in person and that you are reporting on their perceptions. I just wanted to make the point, which I hope you will take back to your members, that I see great benefits from a properly constructed class action provision, not simply for the individual citizen as consumer but, more particularly, for the kinds of people who are members of your organization.

[Traduction]

y a des gens, comme moi, qui ont prétendu que le libellé actuel du bill était déjà si serré, si restreint, qu'il empêcherait probablement qu'on intente des actions tout à fait justifiées.

Comme vous le savez, une action collective ne crée pas de nouveaux droits dans le cadre de la loi. Elle ne sert qu'à permettre aux gens qui ont ces droits de les exercer d'une façon qui ne serait pas faisable en vertu des règles actuelles de procédure. Je me souviens avoir lu, l'autre soir, dans un magazine américain, qu'à San Francisco, très récemment, 17,000 petites entreprises s'occupant de produits tels que les carreaux de revêtement des murs ont réussi, dans une action collective, à poursuivre des fabricants de ce matériau qui s'était permis de conspirer en vue de fixer des prix. Et ils ont obtenu réparation et pour leurs clients qui n'auraient pas été possible s'ils avaient simplement laissé agir le droit criminel qui aurait imposé une amende qui est versée dans les coffres du gouvernement. Je suis sûr qu'il y a des cas, en vertu de cette loi, qui pourraient se produire ou qui se sont produits en vertu de la loi actuelle où la petite entreprise et les consommateurs auraient gagné à ce que notre loi prévoit des actions collectives.

M. Conrad: Monsieur Gray, j'accepte ce que vous dites, mais alors, c'est ignoré le vote de 8,000 de nos membres. Je crois que vous êtes arrivé ici un peu tard, car nous avons discuté du processus du mandat avec d'autres membres du Comité.

M. Gray: Je connais très bien ce processus.

M. Conrad: Mais, les membres craignent fort les possibilités de harcèlement et le coût supplémentaire de cette action collective; ils craignent que ces désavantages dépassent les avantages. C'est ainsi qu'ils ont voté et cela nous indique que nos membres s'inquiètent des frais en cause et de l'intervention du gouvernement. Je crois que le vote est clair.

M. Gray: Naturellement, les frais qui en résultant ne découlent pas de l'intervention du gouvernement mais de celle d'autres citoyens, soit consommateurs soit hommes d'affaires. Je dirais, avec tout le respect que je dois aux membres de votre fédération qui ont donné cette réponse, qu'ils n'ont pas tenu compte de ce qu'il en coûte à l'économie de laisser agir des hommes d'affaires sans scrupule sans qu'ils soient sanctionnés, car c'est un enrichissement injuste qui pourrait être qualifié de pratiques et gestion commerciales non acceptables. Si ces activités ne sont pas menées intentionnellement, alors, nous pensons que la communauté des affaires voudrait établir quelque mesure en vue d'être remboursée sans avoir à passer de toute façon par un procès.

Je conçois que les gens qui ont donné ces réponses ne sont pas ici personnellement pour donner leurs explications et que vous vous faites l'interprète de leurs idées. Mais je voulais souligner ce point afin que vous puissiez en faire part à vos membres, c'est-à-dire que je trouve qu'une disposition relative à une action collective bien conduite serait à l'avantage non seulement des citoyens, en tant que consommateurs, mais plus particulièrement de gens comme les membres de votre organisation.

[Text]

Mr. Troughton: May I make one comment, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes. Before you do, Mr. Gray, I would just draw to your attention, you may not have noticed . . . I think it is an important point that you have touched on about the cost being incurred . . . in the preamble to the mandate, the phrase is used: "As well, liability for court costs would be borne by the government". I think it is important to just point out that that does not appear to be a true and accurate statement, certainly not in anything but substitute actions after a certain point.

• 1710

Mr. Gray: In fairness to the people who prepare the mandates, I know something about the process: they try to seek information from government and various groups, and it is quite a challenge to compress the issues pro and con. I think generally a pretty good job is done. But in this case I do not think enough was said, perhaps for reasons of space limitation, about what it means to the actual membership of the organization as to what it affords them in new opportunities to exercise their legal rights.

The Chairman: Mr. Troughton, you wanted to comment?

Mr. Troughton: Yes, Mr. Chairman. I might say that I find myself here much in sympathy with Mr. Gray's remarks. This represents, perhaps, a difficulty, which two other members of the Committee were addressing in a somewhat different way earlier today. But in appearing here, we attempted to provide to you the best available information we have from the Federation members, and where we might also perceive the safeguards such class actions would have. No matter how well we might attempt to phrase these mandate questions, nevertheless having done so and having our own positions on the matter, we still feel compelled to present to you what the members said in response to particular questions. In terms of attempting to make points outside the mandate questions, it helps to put them in perspective, because where we have a specific response from the membership, even though we might be surprised by the response, we think you should know what it is and we can only speculate as to the reasons why.

Mr. Gray: Do I have further time?

The Chairman: Yes, Mr. Gray.

Mr. Gray: Thank you very much.

Mr. Stevens: By all means.

Mr. Gray: What a courteous bunch.

All right. Just one final issue. There are a number, of course, that I could discuss and it is the same with all those here. I see that on page 24 the Federation argues against having an appeal from any decisions of the Competition Board to Cabinet. It is strongly opposed, because the arguments that would be made to override the competition issues would be made in private and not in a public forum.

I would seem to me that this concern could be dealt with by providing that any appeals to Cabinet be stated in writing and released to the public. It is my concern that the absence of a

[Translation]

M. Troughton: Puis-je ajouter une remarque, monsieur le président?

Le président: Oui. Mais avant, monsieur Gray, je voudrais attirer votre attention sur le fait, et peut-être que vous ne l'avez pas remarqué, que vous avez mis le doigt sur une question très importante, c'est-à-dire celle des frais à subir dans ce cas . . . dans ce préambule du mandat on utilise la phrase suivante: «la responsabilité des frais d'action intentée devant les tribunaux serait à la charge du gouvernement». Je crois qu'il est important de vous faire remarquer que cela n'est pas exact dans tous les cas sauf, peut-être, après un certain stade, dans les actions en remplacement.

M. Gray: Pour être juste envers ceux qui préparent les mandats, j'aimerais vous expliquer ce que je sais de la procédure: on se renseigne auprès du gouvernement et de divers groupes et il est à noter qu'il est assez difficile de peser le pour et le contre. D'une façon générale, je crois qu'on fait un excellent travail. Mais dans le cas en question, je crois que tout n'a pas été dit, peut-être parce qu'on n'avait pas assez d'espace pour bien expliquer aux membres de l'organisme les nouvelles possibilités qui s'offrent à eux d'exercer leurs droits légaux.

Le président: Monsieur Troughton, vous vouliez répondre?

M. Troughton: Oui, monsieur le président. Je dois avouer que je suis d'accord avec ce que vient de dire M. Gray. Il s'agit en fait d'un problème déjà abordé par deux autres membres du Comité d'une façon quelque peu différente, plus tôt aujourd'hui. En comparaisant ici, nous avons essayé de vous donner les meilleurs renseignements disponibles sur les membres de la Fédération, ainsi que notre opinion sur les sauvegardes que peuvent représenter les actions collectives. Que nous essayons de formuler le mieux possible les questions sur le mandat, et quoi que nous en pensions personnellement, nous nous croyons quand même obligés de vous présenter les réponses de nos membres à ces questions particulières. Pour ce qui est des questions autres que celles du mandat, il nous semble utile de les mettre en perspective, si nous avons eu une réaction précise de la part de nos membres, même si cette réponse peut nous surprendre et même si nous ne pouvons que stipuler sur les raisons de cette réponse.

M. Gray: Me reste-t-il encore du temps?

Le président: Oui, monsieur Gray.

M. Gray: Merci beaucoup.

M. Stevens: Je vous en prie.

M. Gray: Que vous êtes tous polis.

Très bien. Encore une chose, bien qu'il y en ait beaucoup que je pourrais soulever tout comme pourraient le faire tous les autres députés présents. Je vois, à la page 24, que la Fédération s'oppose à ce que l'on puisse en appeler au cabinet d'une décision de la Commission de la concurrence. On s'y oppose même fortement en faisant valoir que l'argumentation se ferait en privé et non en public.

Or, il me semble que l'on puisse surmonter cette difficulté, en stipulant que tous les appels logés auprès du cabinet devraient l'être par écrit et que la décision du cabinet devrait

[Texte]

review or an appeal by Cabinet, as is already provided in some statutes governing regulatory agencies like the CRTC and the CTC, might create a situation where a nonelected body would make decisions affecting the economy quite broadly, which would be in conflict with the economic policies of the government for which they are accountable to the public. For example, you have argued strongly for a small-business policy. It could happen that the government would adopt such a policy and the Competition Board, in spite of the best efforts of all concerned to appoint people who would be in sympathy with that approach, would make decisions in an opposite direction. You would have a difficult situation without some type of opportunity for an appeal to Cabinet, which could only be resolved by legislation. I do not have to tell you how lengthy and cumbersome a process it usually is to get things dealt with by legislation, particularly if it means taking care of a particular situation. It would seem to me that providing the appeal is done with some degree of openness, and I think this can be provided for, it would be consistent with the thrust of your own brief. I put this to you to consider.

Mr. Conrad: Yes, Mr. Gray, well put. The assumption in here is that the appeal would be private. You are raising the whole question of openness and, of course, we want a more open government. If the appeal to Cabinet were a very open process, it is a different question, clearly.

Mr. Gray: I think, Mr. Chairman, unless the witnesses have further comments, I will turn the floor back to you.

Mr. Troughton: Mr. Chairman, I have one on a previous question, if I may. I neglected, when we were referring to class actions, to point out one typographical error on page 17 in the ninth line. It should read:

... if the courts require the same degree of proof as in the preliminary hearings ...

I think "as in" is intended, to make it read a little better, rather than "in".

You made the comment about the protection against frivolous actions. Based on what we know at the present time, the legal profession itself is not undivided as to whether this is correct or not and consequently we did not feel that necessarily it follows from the legislation that it might not be possible to have frivolous actions put forward. If we had a true preliminary hearing as in the present criminal process, then that might be the case but in civil matters, where the court tends to let the plaintiff have his day if the plaintiff is willing to start proceedings, not make an adjudication whether they should be stopped at least until the trial stage, we felt there might be frivolous actions brought.

• 1715

Mr. Gray: I doubt very much if I would go along with the concept that at the preliminary hearing you have the burden of

[Traduction]

être publiée. Je crains, en effet, qu'en l'absence de toute procédure de révision ou d'appel au cabinet, semblable à celle que l'on trouve dans certaines lois régissant des organismes de réglementation tels le CRTC et la CTC, nous aurions créé une situation où un organisme non élu pourrait prendre des décisions touchant grandement l'économie et contraires aux politiques économiques du gouvernement pour lesquelles celui-ci doit rendre des comptes au public. Par exemple, vous préconisez fortement une politique sur les petites entreprises. Il se pourrait que le gouvernement adopte une telle politique et qu'ensuite, la Commission de la concurrence, malgré les efforts de tous les intéressés pour nommer des personnes en sympathie avec cette approche, prenne des décisions contraires. Vous vous retrouveriez ainsi dans une situation difficile qui ne pourrait être améliorée que par une loi, puisqu'il serait impossible d'en appeler au cabinet. Et je n'ai pas besoin de vous dire combien il est ennuyeux et combien il faut du temps pour régler un problème au moyen d'une loi, surtout s'il faut régler un problème particulier. Il me semble donc que, dans la mesure où la procédure d'appel serait assez ouverte, ce qui à mon avis est possible, cette procédure serait conforme aux principes de votre propre mémoire. Je vous demande d'y réfléchir.

M. Conrad: Oui, monsieur Gray, c'est un bon argument. La supposition dans le mémoire est que l'appel serait logé en privé. Vous soulevez toute la question de l'accessibilité et, bien sûr, nous voulons un gouvernement plus accessible. Si l'on pouvait en appeler au cabinet en ayant recours à une procédure très publique, il est clair que ce serait très différent.

M. Gray: Je crois, monsieur le président, à moins que les témoins aient autre chose à ajouter, que je vous remettrai la parole.

M. Troughton: Monsieur le président, j'aurais quelque chose à dire, si vous me permettez, au sujet d'une question précédente. J'ai omis, lorsqu'il était question des actions collectives, de faire remarquer une erreur typographique dans la version anglaise à la page 17, ligne 9. On devrait y lire:

... if the courts require the same degree of proof as in the preliminary hearings ...

Je crois que «as in» est ce qu'on a voulu dire pour que ce soit plus facile à comprendre plutôt que simplement «in».

C'est vous qui avez parlé d'éviter les actions frivoles. Dans le contexte actuel, les membres de la profession juridique sont divisés quant à savoir si cette procédure est correcte ou pas et, par conséquent, nous ne croyons pas que tel que rédigé actuellement le projet de loi élimine tout risque d'action frivole. S'il s'agissait d'une enquête préliminaire réelle, comme en procédure criminelle, alors ce serait peut-être le cas; mais il s'agit d'une question civile et le tribunal est plutôt porté à laisser le plaignant faire valoir sa cause et si celui-ci veut tenter des poursuites, le tribunal ne tranche pas la question, n'arrête pas les poursuites avant l'étape du procès. Nous croyons donc, par conséquent, qu'il est possible d'intenter des actions frivoles.

M. Gray: Je doute fort qu'à l'étape de l'enquête préliminaire, on doive faire la preuve comme c'est le cas pour des

[Text]

proof operating in the same way as in criminal proceedings. I have a strong objection because these proceedings are not criminal proceedings. Any rulings made in a class action are civil judgments. There is no finding of guilt with the criminal penalties. I think the courts, whom you praise in other parts of your brief, if you have civil review procedures under the proposed act carried out by the courts even though the judges on the courts may have no background or training whatsoever in business or economic matters, if you have that degree of confidence in the courts then I think the judges on those courts, who would apply the law as proposed in this bill we are studying, would be conscious of their duty and even if there was not the standard of proof in a criminal preliminary hearing they would exercise that properly.

In fact, I think the procedure to eliminate or prevent frivolous actions proposed in the bill is better than what has been proposed by some of the legal profession, that is to say, allowing actions to go forward providing the plaintiffs can put up enough for costs, which means that if you have some rather eccentric but wealthy person he can move along with the most frivolous action possible. I do not think money is a gauge of equity in this type of thing; I think the concept proposed in the legislation is better than the proposal put forward by some people in the legal fraternity of which I am a member, I must admit, that is to say reliance on costs. That procedure is not as good as what is in the bill.

The Chairman: Thank you very much. Before proceeding to a second round, I have a couple of I hope very brief questions: one, relating to class actions again and two, the decision that is taken in respect to class actions which is being pursued quite considerably by Mr. Gray. It would seem to me if one were to go back and do this over again and were to draw to the attention of your members that the class actions referred to in this particular proposed legislation relate to violations of the board or criminal acts under the legislation in those specific areas and that were drawn clearly to the attention of those who responded, I think perhaps you might get a more representative view of what they really think we are talking about with class actions as opposed to perhaps not intentionally creating the impression that a class action means that every little drug store and every guy selling a shovel is about to be sued by somebody when there has not been any violation of the board, there has not been any anti-competitive behaviour or any criminal act.

Perhaps if it were expressed in those terms, in the reality of this proposed legislation, you might have got an entirely different view as to what their position really is. I just make that comment; I do not think you need to respond. Yes, if you wish.

Mr. Conrad: I understand your perception but I just want to point out that it does say certain anti-competition offences. But on the question we attempted to go in this direction; I

[Translation]

poursuites au criminel. Je m'oppose fortement à votre argumentation puisque les poursuites ne sont pas des poursuites criminelles. Toute décision rendue dans le cas d'une action collective, constitue un jugement civil. Personne n'est reconnu coupable et il n'y a pas de sanction criminelle. Je crois que les tribunaux que vous louez dans d'autres parties de votre mémoire, dans le cas où l'on aurait une procédure de révision civile prévue dans la loi proposée, et appliquée par les tribunaux, on verrait bien que les juges de ces tribunaux n'ont aucune formation antérieure en affaires et en questions économiques et, puisque vous semblez avoir tant de confiance dans les tribunaux, je crois que les juges qui appliqueraient la loi prévue dans le projet de loi que nous étudions, seraient conscients de leurs devoirs et, même sans les mêmes normes régissant la preuve que dans les enquêtes préliminaires au criminel, ils appliqueraient correctement la loi.

En fait, je crois que la procédure prévue dans le projet de loi, pour éliminer ou empêcher les actions frivoles, est meilleure que celle proposée par certains membres de la profession juridique qui proposent que l'on permette aux plaignants d'intenter des actions en autant qu'ils peuvent défrayer les dépenses, ce qui signifierait que, dans le cas d'une personne excentrique mais riche, celle-ci pourrait intenter les actions les plus frivoles. Je ne crois pas que l'argent constitue une norme d'égalité dans ce genre de choses, et je crois que l'idée proposée dans la loi est meilleure que celle mise de l'avant par certains de mes confrères de la profession juridique, c'est-à-dire de mettre l'accent sur les finances. Une telle procédure ne serait pas aussi bonne que celle prévue dans le projet de loi.

Le président: Merci beaucoup. Avant de commencer le deuxième tour, j'aimerais poser quelques questions qui seront, je l'espère, brèves: d'abord, j'aimerais parler des actions collectives et, ensuite, des décisions rendues par le tribunal, dans une action collective, sujet étudié en détail par M. Gray. Il me semble que si nous pouvions retourner en arrière et refaire l'enquête et attirer l'attention de vos membres sur le fait que les actions collectives dont il est question dans le projet de loi découlent d'infractions aux décisions de la Commission ou à des actes criminels en vertu des lois qui régissent ces domaines précis et si l'on attirait clairement l'attention des répondants sur ce fait, peut-être obtiendriez-vous des opinions plus justes sur ce que vos membres pensent vraiment quand nous parlons des actions collectives. En effet, il semblerait que l'on ait créé, sans le vouloir, l'impression qu'une action collective signifie que toutes les petites pharmacies et tous les petits commerçants peuvent faire l'objet de poursuites par quiconque, même s'il n'y a eu aucune infraction à une décision de la Commission et même s'il n'y a eu aucun comportement anticoncurrentiel ni acte criminel.

Peut-être si vous aviez posé la question en termes de ce qui existe dans le projet de loi, auriez-vous obtenu un point de vue tout à fait différent. C'est une simple remarque, je ne crois pas que vous ayez besoin de me répondre. Oui, si vous le voulez.

M. Conrad: Je comprends ce que vous voulez dire, mais je veux simplement faire remarquer que le projet de loi énumère certains délits anticoncurrentiels. Mais pour ce qui est des

[Texte]

accept your perception that we did not spell it out tightly enough.

The Chairman: It should be understood that if I had drafted it myself, before I got into this law as much as I have, I would have probably worded it the same way but now, in light of the experience that I have had at least, I think there would be a clearer way to illustrate precisely what you had in mind.

Mr. Stevens: What are your current fees?

The Chairman: I do not charge fees. It is all free advice. In any event . . .

Mr. Stevens: It is worth what we pay then is it?

• 1720

The Chairman: The second thing is that I note with some interest your view that this bigger-is-better syndrome that you seem to be very much concerned about, and I must admit that I share that general concern, is quite in opposition to another syndrome which a lot of the larger business community seem to think is embodied in this proposal; that is, that we think bigness is badness. You seem to have the impression that there is a movement where bigness is goodness. I am not too sure we have really said either one at this particular point. In any event, bearing in mind your general disposition in this respect, and bearing further in mind the specific proposals of this proposed legislation—for instance, relating to specialization agreements, where it is allowed to review specialization agreements; if economies of scale are found they would be allowed under certain kinds of circumstance and for a certain duration. In principle, do you have any objection to allowing the possibility of specialization agreements where economies of scale are demonstrable? If they are not, I would not think they would be allowed. Somebody has to make a value judgment. I presume you really feel it is quite possible that there may be economies of scale in certain industries, certain sectors. You mention the automotive. There may well be others to allow us to become more competitive in the international market. Would you accept that, or do you just reject it holus-bolus?

Mr. Conrad: No, I accept it holus-bolus if there are economies of scale. The assumption seems to be in this town that almost everywhere you go and in every sector, no matter how you go at business there are unlimited economies of scale, and that simply is not true. We are into the technical question of how you measure the economies of scale and the efficiencies of inputs. Just to summarize very quickly, Mr. Huntington asked a question about our industrial policies and industrial strategies, and we come out clearly in favour of efficient use of all the economic inputs.

The Chairman: I presume it is for this reason then that you are deeply concerned about having on the competition board people who are not caught up in this "bigness-is-better" syndrome. Providing you have that, you feel it would be dealt with adequately under the proposed legislation.

[Traduction]

questions que nous avons posées, je conviens que nous n'avons peut-être pas cerné la question d'assez près.

Le président: Il faut bien comprendre que si j'avais moi-même rédigé la question, avant de me pencher sur cette loi comme je l'ai fait, je l'aurais probablement formulée de la même façon; mais maintenant, grâce à l'expérience que j'ai acquise, je crois qu'il y aurait eu moyen de préciser plus clairement ce que vous aviez en tête.

M. Stevens: Et quels sont vos honoraires ces temps-ci?

Le président: Je n'en demande pas. C'est gratuit. De toute façon . . .

M. Stevens: Cela vaut ce qu'il nous en coûte?

Le président: Je remarque également avec intérêt que ce syndrome de mégalomanie qui vous inquiète beaucoup, et je dois avouer que je partage cette inquiétude, est tout à fait opposé à un autre syndrome qui, selon une grande partie de la communauté commerciale, est contenu dans cette proposition; c'est-à-dire que grandeur est synonyme de mauvais. Vous semblez avoir l'impression qu'il y a présentement un mouvement contraire. Je ne suis pas certain que nous ayons opté pour l'une ou l'autre des propositions à ce moment-ci. Quoiqu'il en soit, compte tenu de votre disposition générale à cet égard et compte tenu des propositions précises de ce projet de loi . . . par exemple, en ce qui concerne l'autorisation de revoir les accords de spécialisation, si les économies d'échelle existent, elles seront permises dans certaines circonstances et pour une durée donnée. En principe, vous opposez-vous à ce que l'on permette les accords de spécialisation là où les économies d'échelle sont possibles? Si elles ne le sont pas, de tels accords ne seront pas permis. Quelqu'un doit porter un jugement de valeur. J'imagine que, selon vous, il est très possible d'avoir des économies d'échelle dans certaines industries et dans certains secteurs. Vous avez parlé de l'industrie automobile. Il y a peut-être d'autres secteurs qui nous permettront d'accéder à une meilleure position concurrentielle sur le marché international. Êtes-vous d'accord avec cela ou rejetez-vous tout le principe d'emblée?

M. Conrad: Non, je l'accepte sans hésiter, s'il y a des économies d'échelle. Dans cette ville, on semble croire que dans n'importe quel secteur de l'industrie, il y a des économies d'échelle illimitées, ce qui est tout à fait faux. Nous essayons présentement de voir comment il serait possible de mesurer les économies d'échelle et l'efficacité des facteurs de production. Pour résumer brièvement, M. Huntington a posé une question sur nos politiques et nos stratégies industrielles, et nous avons indiqué que nous sommes clairement en faveur de l'utilisation efficace de tous les facteurs de production économique.

Le président: J'imagine que c'est pour cette raison que vous tenez à ce que la Commission de la concurrence soit composée de personnes qui ne soient pas victimes de ce syndrome de mégalomanie. Dans de telles conditions, vous estimez que la question serait réglée adéquatement en vertu de ce projet de loi.

[Text]

Mr. Conrad: Yes, because the "bigger-is-better" syndrome assumes that "bigger" means all the economic inputs are used efficiently, and it is our position that in many cases they are not.

The Chairman: Okay, I just wanted to clarify that. Fine.

Mr. Huntington on the second round.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, I gave my name for a second round.

The Chairman: I am sorry. I only had Mr. Huntington, but if I presume now that I have Mr. Clermont, Mr. Huntington and Mr. Stevens, that is fine. I will treat them in the same manner in which they originally spoke.

Mr. Clermont: You called Mr. Huntington so I will wait.

The Chairman: Mr. Huntington, then Mr. Clermont and Mr. Stevens. That would be quite acceptable to the Chair.

Mr. Huntington: Thank you. I will not be too long, Mr. Chairman, if you will slow your watch down a bit.

The Chairman: In light of the time, let us try and keep it brief so that everybody get on.

Mr. Huntington: I will certainly try to be fair, if I can get started, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

Mr. Huntington: Page 11 of the brief discusses price discrimination. About the middle of the third paragraph it says:

However, we believe the section would be improved if it was clearly indicated that the buyer who knowingly participated in price discrimination was made a party to the offence.

Again I am troubled here. How would that protect anyone other than other large buyers who purchase articles in like quality and like quantity?

The Chairman: Mr. Conrad.

Mr. Conrad: First of all, let us just deal with the buyers. The complaints we get are, for example, from an independent farmer against the large grocery stores. This kind of buyer discrimination, a small number of buyers against a relatively large number of sellers, is our concern.

• 1725

Mr. Huntington: Which is the same concern expressed by marketing boards, and that is what brought marketing boards together to give these large numbers of suppliers control over their production so that they could match supply to demand and could collectively deal with these large marketing organizations. Is that not right?

[Translation]

M. Conrad: Oui, car le syndrome de mégalomanie suppose que, dans les grandes entreprises, tous les facteurs de production sont utilisés de manière efficace, et nous sommes d'avis que, bien souvent, tel n'est pas le cas.

Le président: Très bien. Je tenais simplement à préciser ce point.

Monsieur Huntington au second tour.

M. Clermont: Monsieur le président, j'avais inscrit mon nom au second tour.

Le président: Je suis désolé, j'avais uniquement le nom de M. Huntington, mais je pense que nous avons maintenant MM. Clermont, Huntington et Stevens. Je respecterai le même ordre au second tour qu'au premier.

M. Clermont: Vous avez cédé la parole à M. Huntington, j'attendrai donc mon tour.

Le président: Nous entendrons donc M. Huntington, suivi de M. Clermont et de M. Stevens. Je suis tout à fait d'accord.

M. Huntington: Je vous remercie. Je serai assez bref, monsieur le président, si vous voulez bien m'accorder un peu de temps.

Le président: Étant donné l'heure, essayons d'être brefs afin que chacun puisse parler.

M. Huntington: J'essayerai d'être juste, monsieur le président, si je puis commencer.

Le président: Je vous remercie.

M. Huntington: A la page 11 du mémoire, il est question de la discrimination des prix. Au milieu du troisième paragraphe on déclare:

Toutefois, nous croyons que cet article serait amélioré s'il indiquait clairement que l'acheteur qui participe volontairement à la discrimination des prix était reconnu coupable de complicité.

Encore une fois, je ne comprends pas très bien. Comment est-ce que cela protégerait quelqu'un d'autre que les grands acheteurs qui achètent des articles de qualité et en quantité semblables?

Le président: Monsieur Conrad.

M. Conrad: Premièrement, parlons tout d'abord des acheteurs. Les plaintes nous proviennent, par exemple, d'un agriculteur indépendant contre les grands magasins d'alimentation. Ce qui nous inquiète, c'est ce genre de discrimination à l'égard d'un acheteur où l'on a un petit nombre d'acheteurs contre un grand nombre de vendeurs.

M. Huntington: Les offices de commercialisation nous ont exprimé la même inquiétude, et c'est ce qui a amené les offices de commercialisation à se regrouper afin de permettre au grand nombre de fournisseurs de contrôler leur production pour pouvoir équilibrer l'offre et la demande et négocier collectivement avec les grandes organisations de commercialisation. N'est-ce pas exact?

[Texte]

Mr. Conrad: Yes, but we have created a problem to deal with a problem. The initial problem is the concentration in the retail food distribution.

Mr. Huntington: Which exists, yes.

Mr. Conrad: Yes, and I think if we had not allowed the concentration to go as far as it did, then we would have less of a public policy issue and concern for marketing boards.

If you have a flood, you can raise the bridge or lower the river, you know. We have established marketing boards to try to deal with concentration in food distribution. I suggest that the appropriate public policy response would have been to deal with that concentration directly.

Mr. Huntington: This section of the bill deals with buyers of like quantity and quality, does it not? It rather qualifies the situation. Are you not taking it into a broader context? However, I do not want to lose my time on that point.

Mr. Conrad: Well, this brief is not precise in sorting out price discrimination and price differentiation, I agree.

Mr. Huntington: Okay, on page 18 then, under Mergers, the first paragraph, third sentence:

Approval of a foreign merger under the Foreign Investment Review Act should not preclude the Competition Policy Advocate from making an application to the Board. We are, therefore, in accord with the bill's approach on this subject, although there may be better ways of achieving the same result.

Now if you go over to what Skeoch recommended, he gave a couple of alternatives. He suggested that applications under the Foreign Investment Review Act could be withheld from Cabinet until such time as the normal advance clearance evaluation under the Combines Investigation Act was completed. Now for some reason or other the drafters of the bill have not included the advance clearance recommendation.

Then the other recommendation was that the existing FIRA time limit could apply, subject to a right of the Cabinet to defer its decision in a particular case until the normal advance clearance evaluation under the Combines Investigation Act was completed and a report to Cabinet filed.

You are therefore in accord with the bill's approach on this subject, and I am wondering why, in light of Skeoch's recommendations and concerns here. You know, Skeoch has done a fair amount of work on this and recommended advance clearance.

Mr. Conrad: Well to Mr. Skeoch, my perception of what he was writing is that ownership does not matter. He does not really care whether we have more or less foreign ownership; he almost implies we should have more.

[Traduction]

M. Conrad: Oui, mais pour régler ce problème, nous en avons créé un autre. Le problème initial provient de la concentration au niveau de la distribution au détail de l'alimentation.

M. Huntington: Cela existe en effet.

M. Conrad: Oui, et si nous n'avions pas permis une telle concentration, on s'inquiéterait beaucoup moins des offices de commercialisation.

Lorsqu'il y a une inondation, on peut hisser le pont ou abaisser la rivière. Nous avons créé des offices de la commercialisation afin de régler la question de la concentration dans la distribution alimentaire. Je pense qu'il aurait été préférable de régler la concentration directement.

M. Huntington: Cet article du bill a trait aux acheteurs de quantité et de qualité semblables, n'est-ce pas? Cela précise la situation. Est-ce que vous ne la situez pas dans un contexte plus large? Toutefois, je ne veux pas perdre mon temps à ce sujet.

M. Conrad: Eh bien, je suis d'accord pour dire que ce mémoire n'est pas précis lorsqu'il parle de la discrimination et de la différence des prix.

M. Huntington: Dans la troisième phrase du premier paragraphe de la page 18, sous la rubrique fusion, vous déclarez:

L'approbation d'une fusion étrangère en vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger ne devrait pas empêcher l'administrateur de la politique de la concurrence de présenter une requête à la Commission. Nous sommes donc d'accord avec le bill à ce sujet, bien qu'il y ait sûrement de meilleurs moyens d'atteindre les mêmes buts.

Si vous jetez un coup d'œil sur les recommandations de Skeoch, vous verrez qu'il présente quelques solutions de rechange. Il propose que les requêtes en vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger pourraient être soustraites à l'examen du cabinet jusqu'à ce que l'évaluation préalable, normale en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, soit complétée. Pour une raison ou une autre, les rédacteurs du bill n'ont pas inclus la recommandation concernant l'autorisation préalable.

Il recommande également que la limite de temps actuelle en vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger s'applique, mais que le cabinet ait le droit de reporter sa décision, dans un cas particulier, jusqu'à ce que l'évaluation normale préalable en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions soit complétée et qu'un rapport ait été déposé au cabinet.

Vous êtes donc d'accord avec le bill à ce sujet, et je me demande pourquoi, étant donné les recommandations de Skeoch et les inquiétudes à ce sujet. Vous savez, Skeoch a fait beaucoup de travail à ce sujet et recommande l'autorisation préalable.

M. Conrad: Eh bien, il me semble que la propriété importait peu à M. Skeoch. La propriété étrangère l'intéresse plus ou moins; il va presque jusqu'à dire qu'il devrait y en avoir davantage.

[Text]

You know, FIRA is not an ideal. We are trying to make an obsolete, branch-plant model work. I respect your questions. They are good questions; how to make FIRA work. But FIRA is an attempt to make an obsolete model work. Maybe we should go back to the basic question again.

Mr. Huntington: Yes, but if you put out a mandate to them, the very people that you represent benefit from mergers. When a person has spent his life building a business, how does he retire?

We have not got laws in this country that allow him to turn over to employees with free tax dollars. Our taxation policies in Canada do not make it easy for him to keep ownership in Canada and pass it on to employees, so what else has he got but foreign buyers? I have a business and the people who want to buy my business all come from offshore. You get the occasional one from onshore and then it is from Eastern Canada.

Mergers have been a benefit to many of the people that support your Federation, and foreign investment review is a fact of life. You make a recommendation that is rather specific here, and I am just questioning it. I am a member of your organization and I am very sympathetic to the problems that you represent and express, but I am kind of troubled with some aspects of the brief.

• 1730

Mr. Conrad: It is not a tragedy that we set up public policies that the viable Canadian-owned firms have to sell out to off-shore enterprises in order to gain their pension from their lifetime of work? How much better it would be to have a small firms policy whereby we would change the tax environment to provide for succession in owner-managed firms to the family, to key employees? That is an integral part of the industrial policy.

Mr. Huntington: This, Mr. Chairman, is what I was kind of hoping we would find in the brief from the federation, that really you are not going to change the inequities and problems of the small business community in the industrial structure of Canada without an over-all national industrial strategy and without taxation environment that keeps ownership at home and allows us to turn it over to those that perhaps have participated in the building of Canadian enterprise. That is the area in which I think your brief would have been much stronger.

I sit here and am listening to all elements of the Canadian community come in and present their thoughts, criticisms, worries and concerns, and we sit and listen to the very well meaning and sincere and very well qualified members of the department answer all these concerns, and we are imposing an umbrella of regulation on top of more regulation. Your small business community through your mandates and everything

[Translation]

Vous savez, la Loi sur l'examen de l'investissement étranger n'est pas idéale. Nous essayons de faire fonctionner une usine désuète. Je respecte vos questions. Ce sont des questions intéressantes. Comment appliquer la Loi sur l'examen de l'investissement étranger? Mais cette loi tente de faire fonctionner un système désuet. Nous devrions peut-être revenir à la question fondamentale.

M. Huntington: Oui, mais si on leur donne un mandat, ceux que vous représentez bénéficieront des fusions. Lorsqu'une personne a passé sa vie à monter une entreprise, comment se retire-t-elle?

Il n'y a pas de loi dans ce pays qui lui permette de céder l'entreprise à ses employés sans impôt. Notre politique fiscale ne lui permet pas facilement de céder l'entreprise à ses employés ou à des Canadiens, il n'a plus d'autres recours que des acheteurs étrangers. J'ai moi-même une entreprise commerciale et ceux qui veulent l'acheter viennent tous de l'étranger. Il y a parfois un Canadien qui s'y intéresse, et il vient de l'Est du Canada.

Les fusions se sont avérées avantageuses pour un grand nombre de ceux qui appuient votre fédération, et l'examen de l'investissement étranger est une réalité de la vie. Vous faites une recommandation assez précise ici, et j'ai des doutes à ce sujet. Je fais partie de votre organisation, et je comprends les problèmes que vous exprimez, mais certains des aspects du mémoire me troublent.

M. Conrad: N'est-il pas tragique qu'en vertu de nos politiques publiques, les entreprises canadiennes viables soient obligées de se vendre à des entreprises étrangères, afin que leurs propriétaires puissent profiter, pendant leur retraite, de leur vie d'efforts? Ne serait-il pas mieux d'instaurer une politique des petites entreprises permettant de modifier les dispositions fiscales actuelles afin de permettre aux entreprises d'être transférées à d'autres membres de la famille ou aux employés? Ceci devrait faire partie intégrante de notre politique industrielle.

M. Huntington: C'est précisément ce que j'avais espéré trouver dans le mémoire de la Fédération, monsieur le président. En effet, on ne remédiera pas aux inégalités ou aux difficultés des petites entreprises sans l'élaboration d'une stratégie industrielle nationale et sans l'adoption de dispositions fiscales favorisant précisément la propriété canadienne et le transfert des petites entreprises à ceux qui ont participé à leur construction. J'espérais que votre mémoire serait beaucoup plus complet à ce sujet.

Depuis que ces audiences ont commencé, qui nous ont permis d'entendre tous les éléments de la collectivité canadienne ainsi que les réponses sincères et bien intentionnées des responsables du Ministère, je ne puis m'empêcher de constater que l'on ne cesse d'ajouter des règlements à d'anciens règlements. Ceci abouti à la destruction de nos petites entreprises qui sont écrasées de règlements ou de lois qu'elles ne comprennent pas.

[Texte]

else is just crushed with regulation and burden and legislation they do not understand.

They are all breaking the law every damn day. And some day somebody comes along from some department of government and says you have broken the law and it is retroactive and we are going to get you, baby.

You do not express a fear of this, imposed regulation on top of regulation. And I am quite concerned that you have not and that you sit there and really support a bill that is doing something to your community and the part of your community it has been resisting and making statements on for the last three or four years.

I would like to have it explained to me where Bill C-42, as presently written, really is of benefit and value to the small business community of Canada, that it really makes a positive forward step in correcting the real problems that the small business community is facing.

Come back to taxation policies. Come back to an ability to roll over ownership on a pretaxation basis, or a pretax dollar, because the after-tax dollar is too expensive in Canada, to employees. And then you start to move ahead and you start to encourage the growth and the building and put an incentive into the small business community where it could work and where it could tackle scale and economy of size.

Is not that what we are after as small businessmen?

Mr. Conrad: Most enthusiastically yes. You have expressed it very well and I endorse what you are saying. I guess the response is on page 4 we talk on political commitment to independently owned business by developing tax policies. We do mention it. And on page 15 we say the members do not feel that the government should intervene. But I think we were constrained to deal with our terms of reference which was Bill C-42. Perhaps that is the over-all assumption of the way we approached this.

The Chairman: I am just drawing to the attention of the Committee that it is quite appropriate that we in fact deal with the subject-matter before us. These other matters are very interesting and perhaps we ought some day to seek a mandate to deal with industrial strategy.

Mr. Huntington: I am talking about small business policy which is part of their brief, and we are talking about national industrial strategy which we have talked about many times with other witnesses, Mr. Chairman. It is all part and parcel of the proper design of a competition act that will not impose additional regulation but will assist and give an incentive to the small business community.

The Chairman: I am just simply saying, Mr. Huntington, that the time indeed is getting short. I have two other names.

Mr. Huntington: Do you mean I am out of time, Mr. Chairman?

[Traduction]

En fait, ces entreprises violent quotidiennement la loi. Un jour, un fonctionnaire s'en rend compte et ne peut s'empêcher de les coincer, rétroactivement, en plus.

Dans votre mémoire, vous n'exprimez aucune crainte au sujet de cet excès de règlements. J'en suis très préoccupé, tout comme je le suis par le fait que vous appuyez un projet de loi qui est contesté par certaines des personnes que vous représentez, depuis trois ou quatre ans.

J'aimerais que vous m'expliquiez en quoi le Bill C-42, sous sa forme actuelle, profitera aux petites entreprises canadiennes et comment il permettra de résoudre certains des problèmes les plus graves auxquels elles font face.

Revenons, si vous le voulez bien, sur les politiques fiscales. Revenons sur la possibilité de transférer la propriété d'une entreprise à ses employés, avant déduction de l'impôt car, après, cela coûte beaucoup trop cher. Revenons sur la notion d'encouragement des petites entreprises et d'incitation à leur croissance.

N'est-ce pas précisément dans ce domaine que l'on devrait intervenir pour aider les hommes d'affaires?

M. Conrad: Je vous répondrai oui, avec l'enthousiasme le plus sincère. Vous exprimez cela très bien et j'appuie sans réserve tout ce que vous venez de dire. Notre réponse se trouve à la page 4 de notre mémoire, dans laquelle nous parlons d'un engagement politique à l'égard des entreprises indépendantes, se traduisant par de nouvelles politiques fiscales. En outre, à la page 15, nous indiquons que nos membres ne pensent pas que le gouvernement devrait intervenir. Nous n'avons cependant pu donner plus de détails car nous voulions limiter notre analyse au Bill C-42.

Le président: Je voudrais attirer l'attention des membres du Comité sur le fait qu'il serait très approprié de traiter du sujet qui nous a été soumis. Les autres questions que vous soulevez sont sans doute très intéressantes mais, si vous voulez les étudier, peut-être devrions-nous demander à la Chambre un mandat portant sur une stratégie industrielle.

M. Huntington: Je parle ici des petites entreprises, dans le cadre d'une politique globale, et je vous ferai remarquer, monsieur le président, que nous avons parlé d'une stratégie industrielle nationale avec beaucoup de témoins précédents. Cela fait partie intégrante d'une loi sur la concurrence correctement conçue, qui n'imposerait pas ce règlement supplémentaire aux entreprises mais les aideraient à se développer.

Le président: Je veux simplement dire, monsieur Huntington, qu'il nous reste peu de temps et que j'ai deux autres noms sur la liste.

M. Huntington: Voulez-vous dire que j'ai dépassé mon temps de parole, monsieur le président?

[Text]

The Chairman: Yes, you are out of time. We will now proceed to Mr. Clermont.

M. Clermont: Merci, monsieur le président.

Monsieur le président, monsieur Conrad, dans votre mémoire, vous dites qu'aux termes de l'article 31.73, un éventuel administrateur de la concurrence pourrait très bien devenir un agent de réglementation des oligopoles. Est-ce que vous pourriez expliquer au Comité comment l'article 31.73, dans sa forme actuelle, pourrait entraîner un tel résultat?

The Chairman: Mr. Conrad.

Mr. Conrad: Mr. Clermont, I am not sure whether it is a satisfactory answer. We may want to defer to the counsel. I think we touched on this question earlier, that the Minister has indicated that it is not intended to attack parallel pricing of oligopolies as such; in fact they are not even subject to review.

Mr. Clermont: Okay.

Mr. Conrad: Perhaps the process has moved beyond this point.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, I would like to have Mr. Davidson or the other gentleman, the representative of the consumer group, answer if they have anything to add.

The Chairman: Mr. Davidson.

Mr. Davidson: Mr. Chairman, I think Dr. De Melto might say something about the question of the bill providing for regulation of dominant positions or oligopolies.

The Chairman: Dr. De Melto.

Mr. Dennis De Melto (Director, Manufacturing Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs): Traditionally the anti-trust policy in both Canada and the United States has not been regulatory legislation in the sense that it is normally understood; the policy has attempted to set the ground rules within which firms must operate, but it has not attempted to regulate them in the sense of setting the level of prices which they must charge or determining who shall enter an industry and who shall not. It simply tries to prevent the raising of artificial barriers. Although we only have had one joint monopoly case, we have had a number of monopoly cases which have been dealt with in the past and these have resulted in orders.

I think perhaps one of the most recent orders which has come out of the court relating to a monopoly case was the order in the Safeway case out west. That order was not a regulatory order; it essentially said that they were to cease the practice being complained of which was really a type of regional or localized discriminatory pricing practice. It also specified certain other tests which the firm—in this case Safeway—had to meet and those concerned the degree of advertising it had been doing in the market, its rate of expansion into new areas, and the types of leases which it had been entering into with respect to shopping centres, the restrictive covenants in those leases. Of course the order is for a limited period of time.

[Translation]

Le président: Oui. Je donnerai maintenant la parole à M. Clermont.

Mr. Clermont: Thank you, Mr. Chairman.

In your brief, you mention that according to Section 31.73, the advocate could very well become the regulatory agent of oligopolies. Could you explain how this section could bring about this result?

Le président: Monsieur Conrad.

M. Conrad: Je ne sais pas si je pourrai vous donner une explication satisfaisante, monsieur Clermont. Peut-être pourrions-nous demander à nos juristes de le faire. Si je ne me trompe, nous avons abordé cette question plus tôt lorsque nous avons indiqué que, d'après ses propres déclarations, le ministre n'a pas l'intention d'attaquer des méthodes de fixation des prix parallèles par les oligopoles, lesquels ne sont même pas soumis à révision.

M. Clermont: D'accord.

M. Conrad: Peut-être avons-nous déjà dépassé ce point.

M. Clermont: Je voudrais demander à M. Davidson ou aux représentants des consommateurs s'ils ont quelque chose à ajouter là-dessus.

Le président: Monsieur Davidson.

M. Davidson: Je crois que M. De Melto pourrait faire quelques remarques au sujet de la réglementation des oligopoles.

Le président: Monsieur De Melto.

M. Dennis De Melto (directeur des industries manufacturières, ministère de la Consommation et des Corporations): Traditionnellement, la politique anti-trust, aussi bien au Canada qu'aux États-Unis, n'a pas été une politique régulatoire dans son sens courant. Elle a, en effet, toujours été basée sur une tentative de définition de règles d'opération fondamentales mais ne s'est jamais efforcée de définir des niveaux de prix, par exemple, ou de décider des critères permettant à telle ou telle entreprise de se lancer dans tels ou tels secteurs d'activités. Notre politique essaie simplement d'éviter l'érection de barrières artificielles. Bien que nous n'ayons eu qu'un cas de monopole mixte, nous avons eu un certain nombre de cas de monopoles qui ont été résolus dans le passé.

Peut-être que l'une des décisions récentes les plus pertinentes, au sujet des monopoles, a été celle de l'affaire Safeway, dans l'Ouest. La décision qui a été rendue à ce sujet ne constituait pas une décision réglementaire mais affirmait simplement que cette société devait cesser la pratique qui lui était reprochée, qui était une pratique de fixation de prix discriminatoire sur le plan local ou régional. La décision définissait également certains autres critères que la société devait respecter, en matière de publicité, d'expansion dans de nouveaux secteurs, de baux signés avec des centres d'achat et de dispositions restrictives dans ces baux. Évidemment, la décision ne s'applique que pour une période de temps limitée.

[Texte]

When you transfer the past history with respect to what has happened in the monopoly area to the joint monopoly area, I think we would expect the same thing. We do not expect the board to go the regulatory route and try to regulate the behaviour of firms; we expect it to simply interpret the legislation as to what firms can or cannot do and then, within the ground rules that are set out in the legislation, firms are perfectly free to proceed or operate as the market dictates.

The Chairman: Mr. Clermont.

M. Clermont: Voici ma dernière question, monsieur le président. A la dernière page du mémoire, on propose que:

... les fusions de firmes, lorsque l'actif ou les ventes combinées ... sont inférieurs à 5 millions de dollars, soient exemptées.

Pourriez-vous nous dire pourquoi, parce que dans votre mémoire vous ne semblez pas nous donner les raisons pour lesquelles vous demandez une telle exemption?

• 1740

The Chairman: Mr. Conrad.

Mr. Conrad: Mr. Chairman, the reasons for suggesting such an exemption are in the difficulty of defining what is the market, and to eliminate from review mergers between smaller firms.

Mr. Clermont: I wish we had time for that.

Mr. Conrad: In other words, to have a numerical size as well as the percentage of the market.

Mr. Clermont: Thank you, Mr. Chairman. There are only five minutes left.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Stevens.

Mr. Stevens: Just as a supplementary to Mr. Clermont's question, Mr. Conrad, assuming that there is any need for this type of review, how would you deal with the mergers now occurring, for example, in the dry-cleaning and laundry business in various small towns, where people are moving in, buying up the existing firms, concentrating them in one store and, in a sense, they have a market monopoly, as defined by whatever the radius is of that market area?

The Chairman: Mr. Conrad.

Mr. Conrad: The firms that are moving in ...

Mr. Stevens: No, there are no firms moving in. There are people coming in and buying the existing firms, merging them, and in that way they have a limited monopoly.

Mr. Conrad: But the people coming in have only assets in that one small town. They are not representatives of other chains or ...

Mr. Stevens: No, that is right.

Mr. Conrad: Mr. Stevens, if you feel that there is concentration going on and that this would be inappropriate, I do not feel that uncomfortable with it. I certainly feel very uncomfortable with this example you give. I am wondering to what degree you would have to look into the situation, to what

[Traduction]

Lorsque l'on transfère l'historique de décisions prises en matière de monopole aux secteurs des monopoles mixtes, je crois que l'on peut prévoir le même type de situation. Nous n'attendons pas de la Commission qu'elle essaie de réglementer le comportement des entreprises mais simplement qu'elle interprète la loi pour définir ce que peuvent ou ne peuvent pas faire les entreprises, en fonction de certains règlements fondamentaux.

Le président: Monsieur Clermont.

Mr. Clermont: In the last page of the brief, Mr. Chairman, it is suggested that:

...the mergers of companies be exempted when their assets or combined sales are inferior to \$5 million.

Could you tell us why, since I do not find any explanation for this suggestion in your brief?

Le président: Monsieur Conrad.

M. Conrad: Monsieur le président, les raisons pour lesquelles on propose un tel exemple d'exemption se trouvent dans la difficulté de définir ce qu'est le marché, d'où la nécessité de soustraire à l'étude les fusions entre petites entreprises.

M. Clermont: J'aurais aimé qu'on ait le temps d'étudier cela.

M. Conrad: Autrement dit, il faut chiffrer l'importance de la société et le pourcentage du marché qu'elle possède.

M. Clermont: Merci, monsieur le président. Il ne reste que 5 minutes.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Stevens.

M. Stevens: En guise de question supplémentaire à celle de M. Clermont, monsieur Conrad, si l'on suppose que ce genre d'examen est nécessaire, que feriez-vous pour ce qui est des fusions qui se produisent maintenant par exemple, dans l'industrie du nettoyage à sec et des buanderies dans diverses petites villes, lorsqu'une société achète les petites entreprises existantes, les concentre dans un magasin puis, d'une certaine façon, a le monopole du marché dans la région?

Le président: Monsieur Conrad.

M. Conrad: Les sociétés viennent ...

M. Stevens: Non, il ne s'agit pas de sociétés, mais ce sont des gens qui viennent acheter les sociétés existantes, les fusionnent et de cette façon ont un monopole limité.

M. Conrad: Mais les gens qui viennent acheter n'ont des biens que dans cette petite ville donnée. Ils ne sont pas des représentants d'autres chaînes ou ...

M. Stevens: Non, c'est exact.

M. Conrad: Monsieur Stevens, si vous estimez qu'il y a concentration et qu'elle n'est pas appropriée, cela ne me préoccupe pas outre mesure; cependant, je suis très préoccupé par l'exemple que vous donnez. Je me demande dans quelle mesure il faudrait étudier la situation, dans quelle mesure les

[Text]

degree the banks are facilitating this process. The model you are talking about is such that instead of having a corner store you could walk to, there is, perhaps, one in one part of town that you may have to drive to; it is a different model, where you concentrate. If you are concerned about this, I share your concern, I want to reinforce your concern.

Mr. Stevens: All I am saying, though, is that if you exempt everything below \$5 million, obviously a great deal of this type of merging in a localized sense is going to be exempt. What do you think would counteract it to ensure that those localized monopolies are not created?

Mr. Conrad: It may be that this suggestion is inappropriate to get at those local monopolies. We were not trying to review all the economic activity of the country.

Mr. Stevens: My time is so limited, Mr. Chairman, and . . .

The Chairman: I think you have your answer.

Mr. Stevens: Yes. In Ontario, I understand that over 100 dry-cleaning businesses have been bought up in recent years, certainly, if not months, and it is possibly going to become a bit of a problem.

Dealing with these class actions, I would like to get the picture cleared on this one issue, if we could. As I understand it, first of all, the Chairman did refer you to the wording of your mandate question, and I think raised the question of whether it was completely proper to say:

... liability for court costs would be borne by government.

—bearing in mind that that is clearly not in Bill C-42. But to get the record clear, is it not true that that poll was taken with no reference to Bill C-42, it taken last fall and Bill C-42 was brought in in March?

Mr. Conrad: That is correct, Mr. Stevens, and the advice we had was that Bill C-42 was not substantially different, and that it would be appropriate for us to bring forward this question. What people like Mr. Cafik are saying is that they would not have given us the same advice.

Mr. Stevens: Right. But for the record . . .

The Chairman: I think it is an important point.

Mr. Stevens: . . . really it is thrown into the hopper for whatever it is worth, but it should be clear that it was not written with the benefit of Bill C-42 before you, or before whoever drafted it.

• 1745

Mr. Conrad: That is entirely correct, Mr. Stevens.

Mr. Stevens: Now dealing then with the class action question, you mentioned generally that you are not well disposed to it for the various reasons you give on page 17, are you saying—and we are very simple-minded people here . . .

The Chairman: Speak for yourself, Mr. Stevens.

[Translation]

banques facilitent les choses. L'exemple, dont vous parlez, comprend une situation où plutôt que d'avoir un magasin au coin de la rue, il n'y en a peut-être qu'un dans toute la ville auquel vous ne pouvez vous rendre qu'en automobile; ce sont des modèles différents mais on les concentre. Si vous vous en inquiétez, je partage votre inquiétude, je veux même la renforcer.

M. Stevens: Tout ce que je dis, c'est que si vous excluez toutes les fusions au-dessous de 5 millions de dollars, un très grand nombre de ces fusions localisées seront exemptées. A votre avis, qu'est-ce qui pourrait assurer que ces monopoles localisés ne se formeront pas?

M. Conrad: Il n'est peut-être pas approprié d'envisager d'examiner tous ces monopoles locaux. Nous n'essayons pas d'examiner toutes les activités économiques du pays.

M. Stevens: J'ai tellement peu de temps, monsieur le président, et . . .

Le président: Je pense que vous avez eu votre réponse.

M. Stevens: Oui. Je pense qu'en Ontario, plus de 100 entreprises de nettoyage à sec ont été achetées ces dernières années, si non ces derniers mois et il est possible que cela pose un problème.

Pour ce qui est de ces actions collectives, j'aimerais que la situation soit claire sur ce point, si possible. Si j'ai bien compris, le président vous a renvoyé au libellé de votre mandat, et je pense qu'il a mis en doute la validité de cette affirmation:

... les frais de cour seraient assumés par le gouvernement.

Si l'on tient compte du fait que cela n'est pas stipulé dans le Bill C-42. Pour que les choses soient claires, n'est-il pas vrai qu'on a fait cette enquête sans mentionner le Bill C-42, étant donné que l'enquête a eu lieu à l'automne dernier et que le Bill C-42 a été présenté en mars?

M. Conrad: C'est exact, monsieur Stevens, on nous avait dit que le Bill C-42 ne serait pas vraiment différent et que nous pouvions très bien poser cette question. Cependant, des personnes comme M. Cafik viennent nous dire qu'ils ne nous auraient pas donné de tels conseils.

M. Stevens: Bien. Pour le compte rendu . . .

Le président: Je pense que c'est un point important.

M. Stevens: Il devrait être clair que ce questionnaire a été rédigé avant le Bill C-42.

M. Conrad: C'est tout à fait exact, monsieur Stevens.

M. Stevens: En ce qui concerne les actions collectives, vous avez dit que, de façon générale, vous n'étiez pas tout à fait d'accord, et vous invoquez plusieurs raisons à la page 17. Voulez-vous dire, et nous sommes des gens très simples ici . . .

Le président: Parlez pour vous, monsieur Stevens.

[Texte]

Mr. Stevens: Are you saying that one of the amendments that you would like is that the class action provisions of the bill be deleted?

Mr. Conrad: I do not think that is what our members have said. Our members have clearly voted against class actions with what you see here. But we know, and I believe Mr. Gray brought up the point, and it is a valid point, that class actions are used by small business. So to the degree that this insight helps to get a better legislation, it may be that the kinds of concerns that have been raised here can be dealt with to have better legislation. Our members have not said that they are against class actions, regardless of how they are phrased; they have not said that. They have said it in this context. They are clearly in that direction . . .

Mr. Stevens: Well it is peculiar, Mr. Chairman, because in all fairness, Mr. Conrad, what else could we take from your wording? On page 17 you say not only this vote but:

Earlier votes amongst our members have also been against class actions.

There is no qualification.

Mr. Conrad: Okay. Well we want you to take it that way.

Mr. Stevens: You want the sections deleted then. They have abolished capital punishment, do not be nervous. If it is your feeling, we want to hear it.

Mr. Conrad: Well 36 per cent have voted for, and we also have this additional . . .

Mr. Stevens: But in your view as an officer of this Federation, and presumably you can speak for Mr. Bulloch and your other directors, do you want the class actions, as they are now framed, deleted from the legislation?

Mr. Conrad: I think you have to make that decision. I keep coming back to this point: the only assistance, and hopefully it is helpful, is that 51 per cent of our members were against and 36 per cent were for. We do not necessarily make a public policy decision just on the basis of a majority feeling. You may be able to do it better to represent all constituents, I do not know.

The Chairman: Have it in for 52 per cent of the people and leave it out for 36 per cent, I guess is the answer.

Mr. Stevens: Mr. Conrad, when you say that, it reminds me of that quip: you say 51 per cent against, and 36 per cent for. That is how your friends are divided and you are for your friends.

Well let me come to another concept that you have. It is the parliamentary review concept of this legislation every year or every second year. What do you see happening at this parliamentary review? If a review were now in process, would we be reviewing what the Competition Board does specifically, or are you thinking of a more industrial strategy discussion? In what way would Parliament get involved? Let me put it that way.

[Traduction]

M. Stevens: Recommandez-vous que les dispositions sur les poursuites collectives soient supprimées?

M. Conrad: Ce n'est pas ce que nous avons dit. Nous sommes contre les poursuites collectives telles qu'elles sont définies ici. Mais nous estimons comme l'a fait remarquer M. Gray, que c'est une procédure valable et qu'elle est utilisée par beaucoup de petites entreprises. Il se peut que les préoccupations qui seront exposées ici permettront d'améliorer le projet de loi. Nos membres ne sont pas contre les actions collectives en tant que telles, ils . . .

M. Stevens: Que dois-je alors conclure, monsieur Conrad, de ce que vous dites à la page 17:

d'autres votes organisés chez nos membres ont déjà montré qu'ils étaient contre les poursuites collectives.

Cela me paraît clair.

M. Conrad: Interprétez-le comme vous voulez.

M. Stevens: Vous voulez donc que ces articles soient supprimés. Ne vous inquiétez pas, la peine capitale a été abolie. Si c'est ce que vous pensez, dites-le.

M. Conrad: Trente-six pourcent de nos membres ont voté pour, et nous avons également . . .

M. Stevens: En qualité d'administrateur de cette fédération, et vous pouvez certainement parler au nom de M. Bullock et des autres administrateurs, recommandez-vous que les dispositions sur les poursuites collectives, telles qu'elles sont libellées, actuellement, soient supprimées du projet de loi?

M. Conrad: C'est à vous d'en prendre la décision. La seule chose que je peux vous dire c'est que 51 p. 100 de nos membres étaient contre, et que 36 p. 100 étaient pour. Nous n'établisons pas toujours nos politiques en fonction de la majorité. Vous trouverez peut-être une meilleure solution qui sera plus représentative de tous vos électeurs.

Le président: La solution serait peut-être de maintenir cette disposition pour 52 p. 100 des habitants et de la supprimer pour 36 p. 100.

M. Stevens: Monsieur Conrad, vous dites que 51 p. 100 étaient contre et que 36 p. 100 étaient pour. Quel que soit votre avis, donc, vous êtes obligé de vous ranger du côté de la majorité.

Mais passons maintenant à l'examen parlementaire prévu par ce projet de loi tous les ans et tous les deux ans. Que pensez-vous qu'il va se produire au cours de cet examen parlementaire? Si un était en cours, pensez-vous que nous devrions examiner les activités spécifiques de la Commission de la concurrence, ou pensez-vous que nous devrions plutôt discuter d'une stratégie industrielle? De quelle façon le Parlement pourra-t-il participer?

[Text]

Mr. Conrad: I think just to do things like review the report of the director, the competition policy advocate, or to discuss broader questions of industrial policy certainly. But let us assume that some kind of class action came in and you would review it and say, "Hey, it is not working well, let us keep this process moving along", rather than what has happened in competition policy in Canada. We have such years and years of gap that we are trying to catch up with. We need a more orderly evolving process.

Mr. Stevens: Through you, Mr. Chairman, at least in theory, or notionally, is that not what Parliament is supposed to be doing all the time? Granted, the government may be totally inept, and with we would agree. But I would presume that if there is something that needs to be done, the message somehow gets through to Parliament, in effect, through the government so I just do not see your concept here that there is a sort of special review, unless you want us to review in a very specific way what this Competition Board has been doing.

• 1750

Mr. Conrad: I think the way it is now it is only the government that might bring in a review. What we are proposing is that there be a legislative requirement for a review. This places a burden on the M.P.s. And just to say a good word about the M.P.s who work very hard, you people need more staff and more capability to better do your job. You are doing it well now, but you could even do it better and deal with these kinds of issues as they come along.

The Chairman: I think we are going to have to adjourn. May I get agreement from the Committee?

Mr. Stevens: Mr. Chairman, if I could just have one brief supplement because I would like to get a clarification.

The Chairman: All right. In case I forget, I just want to get one technicality and of the way, a housekeeping thing. Is it agreed that the brief submitted by the Canadian Federation of Independent Business, extracting the summary which has already been read into the record, be appended to the *Minutes*?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Proceed.

Mr. Stevens: Mr. Conrad, is the chief reason you want the Parliamentary review, as opposed to the Cabinet review, the fact that the Parliamentary one would be a public review?

Mr. Conrad: Not really. I think we want it because the M.P.s are the most important people in this country and Parliament is the most important place in this country.

Mr. Huntington: I wonder how we can get that point across.

Mr. Stevens: Tell that to the bureaucrats the next time you meet with them.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Stevens.

[Translation]

M. Conrad: A mon avis, cet examen devrait porter sur le rapport de l'administrateur ou bien sur des questions plus vastes de politiques industrielles. Cependant, si certaines procédures de poursuites collectives étaient adoptées, et que vous décidiez de les examiner, vous pourriez constater qu'elles ne fonctionnent pas très bien, mais qu'il vaut mieux les conserver que d'en revenir à la situation précédente. Nous avons tellement d'années à rattraper. Nous avons besoin d'une stratégie bien ordonnée.

M. Stevens: En théorie, tout au moins, n'est-ce pas là ce que le Parlement est censé faire? Certes, il se peut que le gouvernement soit tout à fait inepte, et nous sommes d'accord là-dessus. Cependant, s'il y a quelque chose à faire, le message doit atteindre le Parlement par l'intermédiaire du gouvernement. Je ne vois donc pas pourquoi vous recommandez une sorte d'examen spécial, à moins que ce soit pour examiner de façon très spécifique les activités de la Commission de la concurrence.

M. Conrad: Selon le projet de loi actuel, seul le gouvernement peut décider de procéder à un examen. Nous proposons que la loi exige que certains examens soient faits. Certes, cela constituerait un fardeau supplémentaire pour les députés et j'aimerais dire, en passant, qu'ils travaillent déjà très dur et qu'ils auraient besoin de plus de personnel et de service de recherche. A l'heure actuelle, vous vous acquittez bien de vos responsabilités mais vous pourriez le faire encore mieux si vous aviez les ressources nécessaires.

Le président: Je crois que nous allons devoir lever la séance. Êtes-vous d'accord?

M. Stevens: Monsieur le président, j'aimerais avoir une précision supplémentaire.

Le président: D'accord mais j'aimerais auparavant régler une petite question. Êtes-vous d'accord pour que le mémoire soumis par la Fédération canadienne des entreprises indépendantes soit annexé au procès-verbal?

Des voix: D'accord.

Le président: Vous avez la parole.

M. Stevens: Monsieur Conrad, recommandez-vous que cet examen soit fait par le Parlement, plutôt que par le Cabinet, parce qu'il s'agirait alors d'un examen public?

M. Conrad: Pas vraiment. Nous voulons que cet examen soit fait par le Parlement parce que nous estimons que les députés ont un rôle extrêmement important à jouer dans ce pays et que le Parlement est la tribune la plus importante.

M. Huntington: Je me demande comment nous allons faire passer le message.

M. Stevens: Dites-le aux bureaucrates la prochaine fois que vous les verrez.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Stevens.

[Texte]

I want to thank the two witnesses, Mr. Conrad and Mr. Troughton, for appearing before us on behalf of the Canadian Federation of Independent Business. We will certainly be considering the points you have made, and we appreciate your taking the time to come and give us the benefit of your views. Thank you very much.

This meeting is adjourned until tomorrow at 9:30 a.m. when we shall have before us the provincial Minister of Agriculture for Ontario. The meeting is adjourned.

[Traduction]

J'aimerais remercier les deux témoins, M. Conrad et M. Troughton, d'avoir comparu devant nous au nom de la Fédération canadienne des entreprises indépendantes. Nous tiendrons certainement compte des recommandations que vous nous avez faites et nous vous remercions de nous avoir fait part de vos opinions. Merci beaucoup.

La séance est levée jusqu'à demain matin à 9 h 30. Nous aurons alors pour témoin le ministre de l'Agriculture de la province de l'Ontario. La séance est levée.

APPENDIX "FTE-46"

CANADIAN FEDERATION OF
INDEPENDENT BUSINESS

SUBMISSION BY
THE CANADIAN FEDERATION OF
INDEPENDENT BUSINESS

TO
THE HOUSE OF COMMONS
STANDING COMMITTEE
ON TRADE, FINANCE AND ECONOMIC AFFAIRS
CONCERNING BILL C-42
AN ACT TO AMEND THE COMPETITION ACT

JUNE 22, 1977

INDEX

- (A) Competition policy and small firms
- (B) Measures dealt with in Mandate questions
- 1. Mandate process
- 2. Regulated industries
- 3. Price discrimination
- 4. Oligopolies
- 5. Class Actions
- (C) Measures not dealt with in Mandate questions..
- 1. Mergers
- 2. The Competition Board

Appendices

- . Mandate questions and responses
- . Mandate program

A - Competition Policy and Small Firms

The Canadian Federation of Independent Business welcomes the introduction of the second stage of competition policy in Canada and with certain reservations which we will enlarge upon in this brief, urges this Committee to report upon the Bill favourably. Although a strong competition policy is a very important part of maintaining a strong independent business sector, we believe it is also most important that the government seek to implement a Small Firms Policy for Canada. This means a strong political commitment to independently owned business in all government departments; for example, by developing tax policies and other financial incentives, by regional development policies, by purchasing policies, by energy policies, etc. as well as by legislating a more effective competition policy. If action is taken to develop such policies, this will encourage a period of steady growth, reduced inflation and increased employment in the Canadian economy.

Both a Small Firms Policy and an effective competition policy are essential components of a viable post-controls strategy.

The Federation's objective is to promote and protect the system of free competitive enterprise in Canada and to give the independent business a greater voice in laws governing business and the nation. The Federation believes that the best way to preserve competition is to have numerous competitors in a dynamic and free market system. This means that we must, as a nation,

free ourselves of the "bigger is better" syndrome. We will be discussing the fallacy of this syndrome later in the discussion on mergers.

In order to have a healthy competitive economy, there must be a constant flow of new entrants into all markets, except for the most capital-intensive industries. In the latter case and in other cases where firms have monopoly power, we are pleased to note the attempts in the Competition Bill to curb the abuses of monopoly power and to subject newly formed mergers and specialization agreements to foreign competition pressures. We will be expanding our views on the meaning of efficiency later in this brief in connection with our concerns about the proposed competition board.

B - Measures dealt with in Mandate questions

1. Mandate process

An appendix which contains the Mandate questions on competition policy and the results of the vote is included in this brief. We have also enclosed a brief description of the Mandate process. We propose to discuss in further detail the subject matters dealt with in the Mandate question.

2 - Regulated Industries

As you will have noted, our members have indicated their approval by a vote of 52% to 31% (17% are of no opinion) of the government's position to subject regulated industries to competition policy except in carefully defined circumstances. It is generally agreed that regulated businesses have been regulated for the benefit of the business being regulated as opposed to the benefit of the general public and that the hidden costs to the economy of poor regulatory performance justifies the application of the principles of competition policy. You are all, no doubt, aware of the drive in the United States towards deregulation and that this movement has been followed in Canada. The McPherson Royal Commission which studied the transportation industry in 1967, concluded that regulation in that industry was no longer useful and was the cause of much of the inefficiency in the industry. The Economic Council of Canada, in its interim report on competition policy in 1969, felt it desirable to subject the regulated sector of the economy to the principles of competition policy in some suitably modified form and the Skeoch-McDonald Report felt even more strongly in this matter saying that "action to deal with monopolies operating under government authorization or supervision impresses us as being of at least equal urgency to that required in the private sector".

We are concerned that the method created by the Competition Bill to subject regulated industries to the principles of competition policy puts all the onus on the regulated industries and none on the government regulating agencies. The policy would be much more effective if the regulating agencies were also made subject to the

penalties provided under the competition legislation. In the proposed tests, it is the lack of proper examination of the agreements in question or the lack of jurisdiction by the regulating agencies which takes away the regulated conduct exemption in many instances. We suggest that this Committee urge an amendment to the legislation whereby the regulating agencies and the members thereof could also be charged under the criminal provisions of the Competition Bill. If this were done, the existing tests would better meet the objectives of competition policy.

We also believe that this Committee should seriously consider whether it would not make the legislation more effective by bringing Crown corporations under the legislation. The case is compelling to include Crown corporations who are engaged in normal commercial activities. Anti-competitive activities engaged in by Crown corporations are no more beneficial to the public than when such activities are engaged in by private corporations. We suggest that the word "corporation" be defined to include a Crown corporation.

3 - Price Discrimination

Due to the complexity of the sections on price discrimination and price differentiation in Bill C-42, we were unable to ask a question that was directly related to the content of these sections; instead we polled our members on the philosophical question of whether suppliers should be free to grant price advantages to purchasers who buy in large quantities that cannot be justified by cost savings. However, even this question was judged to be more complex than our normal Mandate question. By a vote of 49% to 47%, our members voted slightly in favour of cost justification where a price advantage is offered. (Note: wording of Mandate question is such that members had to vote "against" the question in order to be in favour of cost justification.)

Your Committee has been warned in many of its briefs to avoid the American Robinson-Patman Act. Many of the special interest groups will point out that the Robinson-Patman Act is anti-competitive, undesirable and should not be introduced in Canada. The central purpose of the Robinson-Patman Act is both to eliminate price discrimination at the wholesale level which unduly favours big buyers over small ones and to protect independent merchants from the "unfair" competition of larger competitors who can get wholesale price breaks. The United States Justice Department, which is known to be a strong opponent of the Robinson-Patman Act, has advanced proposals to revise it or eliminate it. However, the House of Representatives Small Business Sub-Committee has opposed the view of the Justice Department and charged it with being prejudiced

against the Act and of being lax in its enforcement of the law, thus thwarting Congressional intent and effecting a bureaucratic repeal. In addition, the Sub-Committee found that the special interest groups have made unfounded, erroneous and unjustified allegations against the Act which have had the ill effects of confusing the citizens and governmental officials and misleading them into the belief that those laws against price discrimination practices are destructive, anti-competitive, undesirable and should be repealed. The Sub-Committee has recommended that the legislation should not be repealed or amended. Although Congress has strengthened many other parts of the American anti-trust legislation no changes have been made to the Robinson-Patman Act. We are in accord with this United States House of Representatives Sub-Committee's views with regard to price discrimination, although a more reasonable approach to cost justification in line with normal accounting principles would serve Canadian purposes better than the strict Robinson-Patman approach. Subject to this one reservation, we feel that the clarity of the Robinson-Patman Act has much to be commended, but we believe with certain amendments recommended herein that Section 31.77 could be a satisfactory solution. We should also point out that as recently as 1974, Australia saw fit to introduce a cost justification defence in Section 49(2) of the Trade Practices Act (of Australia), which modifies the stringency of the corresponding cost justification text of the Robinson-Patman Act. We think Section 31.77(2) in the Bill is similarly a reasonable response on cost justification in Canada.

The other major argument made against an effective price discrimination or price differentiation section is that an effective section permits oligopolies to maintain parallel pricing and eliminates the individual firm's ability to give secret discounts. Proponents of this argument cite the recent decision by the U.S. Court of Appeals for the 3rd Circuit in U.S. vs. United States Gypsum Co. 797ATRR F-1 (CA3-1977) where the court held that an exchange of current price information by competitors for the purpose of avoiding violation of the Robinson-Patman Act does not violate section 1 of the Sherman Act. This decision reversed the Trial Judge's opinion. We would point out that this case is being appealed to the United States Supreme Court. In any event, if your Committee is concerned that a court in Canada might reach an identical result, your Committee could suggest an amendment to Section 32 prohibiting an exchange of price information between competitors for the purpose of avoiding violation of the price discrimination and price differentiations sections and any other purpose.

Many leading authorities on competition law in Canada feel strongly that an effective price discrimination law aids oligopolies and accordingly we feel obligated to discuss further why the U.S. vs. United States Gypsum Co. case may not be an accurate reflection of the American position in this matter.

Firstly, the U.S. Supreme Court has never held that Section 2(b) of the Robinson-Patman Act requires a seller to do any affirmative act. Section 2(b) is a section used as a defence under the Robinson-Patman Act and requires any supplier who gives a lower price to show that he acted in good faith and with reasonable

prudence in meeting the lower price quoted by a purchaser. Good faith usually does not include contacting competing sellers and exchanging price information. In addition, the Federal Trade Commission has never insisted that a seller verify with his competitor the alleged price granted by that competitor. Therefore, it may be argued that since occasional checking of prices has not been required by the Federal Trade Commission a systematic verification of pricing such as the one in the Gypsum case is certainly not required.

These arguments may also be adopted in Canada to prevent the use of such a defence here. As stated earlier, if the Committee or government officials have any concern that Canadian courts might reach the same result as the United States Gypsum case an amendment to the Bill could be proposed to alleviate these concerns.

We are pleased to see the retention of the criminal section on price discrimination together with the additional protection for buyer groups. However, we believe the section would be improved if it was clearly indicated that the buyer who knowingly participated in price discrimination was made a party to the offence. Many of our members are faced with the larger buyer who demands unwarranted discounts and we feel that there should be some protection offered in the legislation against the large or dominant buyer.

We are pleased to note that the recommendations of the Skeoch-McDonald Report with respect to price discrimination have been ignored. The concept of "reasonably anticipated long-run cost of production" is a concept which we believe is unworkable and would result in an ineffective price discrimination section. We

find it extremely difficult to imagine any cases where the Board would find that there had been price discrimination if such a test were enacted. Professor Skeoch apparently accepts the idea that there are generally economies to be achieved in larger volume purchases whereas in many cases this is not the result.

We applaud the introduction of a civil section on price differentiation but we are concerned that the section does not go far enough in requiring a supplier to demonstrate reasonable cost justification in most cases where a price advantage has been granted. We think that there will only be a limited number of instances in which a price advantage has been granted and where the Competition Policy Advocate will be able to prove the practice of price differentiation has impeded, or is likely to impede, substantially, the expansion of an efficient firm, or a firm that, but for the practice, would be a strong competitor in a market. We would also point out that there are many efficient firms who are not interested in expansion.

As stated earlier, it is often the buyer who is the cause of price differentiation and accordingly the amendment we are proposing makes reference to the buyer as well as the seller. We suggest that paragraph 31.77 1(c) be deleted and the following substituted therefor:-

"(c) The effect of such a practice referred to in paragraph (a) may be substantially to lessen competition or tend to create a monopoly in any class or species of business, or to injure, destroy, or prevent competition

with any person who either grants or knowingly receives the benefit of such discrimination, or with customers of either of them."

In addition, we note the lack of cases that have been brought under existing Section 34.1(a). If a future Competition Policy Advocate was not in favour of the enforcement of the price differentiation section we could find ourselves in a position where there was a bureaucratic repeal of a section of legislation duly enacted by Parliament. In addition, a future Competition Policy Advocate might find that he or she did not have adequate resources to give a high priority to enforcement of the price differentiation section. While a civil action may be brought to enforce Section 34.1(a), that section has a much more limited application than the price differentiation section where our members will have no recourse if the Competition Policy Advocate fails to bring an application under Section 31.77. We suggest that interested persons be permitted to bring applications under Section 31.77 or, in the alternative, persons should be given recourse to the civil courts to bring an action under circumstances similar to a modified Section 31.77.

Although we appreciate that the new civil merger and monopoly sections are designed to offer more protection to smaller firms and the public against predatory practices, the complexity of cases under these sections means that very few will be brought before the Competition Board. Price discrimination or price differentiation cases are easier to identify and thus offer more protection to a smaller firm. It is no consolation to the smaller firm which has been put out of business by the predatory practices of a dominant competitor to learn several years later that the Board has ordered

the dominant firm to cease its predatory practices. By that time the competitors have disappeared. This is why a clear price differentiation section is necessary since a competitor subject to this form of predatory practice and not just the predatory pricing practices set out in Section 34 (1) (b) and (c) must obtain relief quickly while it is still of some assistance. If relief cannot be obtained quickly then competitors will disappear and they will not be resurrected by a board's order several years later. We believe that it is important that competitors should be protected at an early stage because it is their elimination which turns the remaining large firms into oligopolies which can then be dealt with in a regulatory framework and to a lesser extent by competition policy. Although it is essential to create competition for oligopolies it is preferable to prevent their formation and we believe that a strong price differentiation section is an important element in preventing their formation.

4. Oligopolies

The Federation is very concerned about the problem of oligopolies and we do not see any conflict between our position and the vote of our members on question 2 in Mandate No. 49. In opposing greater control over oligopolies by a vote of 56% against to 36% for (8% No Opinion), our members are perceived to favour a free competitive economy and, accordingly do not feel that the government should intervene to exercise greater control over industries where the supply of an article or service to a market is controlled by a small number of firms who are not conspiring. Under Section 31.73, the Competition Policy Advocate could use his powers of investigation in any situation where a small number of firms achieve substantial control of a market by adopting closely paralleled policies and where these firms restrain economic activity in any manner whatsoever. A future Competition Policy Advocate might very well become virtually a regulator of oligopolies. However, the solution to promoting competition amongst firms in an oligopoly is for the government to assist more owner-managed enterprises to enter the market. This can be done by a strong competition policy which prevents artificial barriers to entry being erected by dominant firms or by agreement. It can also be done by means of other government policies designed to assist entrepreneurship, regional and community development.

We also suggest that the effort to control oligopolies by competition policy has been greatly aided by the recent decisions in Regina vs. Armco and Regina vs. Canadian General Electric. In both these cases, the courts showed great willingness to infer an

agreement where there were a small number of competitors engaged in parallel pricing and marketing policies. In our opinion, these cases have brought the American doctrine of "conscious parallelism plus" into Canadian jurisprudence. Accordingly, we feel that the stronger monopoly sections, the retention of the words "one or more persons" in both the civil and criminal monopoly definition sections and the courts' continued willingness to infer agreements will provide the Competition Policy Advocate with effective tools to combat oligopolies which carry out anti-competitive practices.

5. Class Actions

Our members have also indicated their opposition to the proposals for class actions by a vote of 51% against, 36% for, and 13% no opinion. Although the vote on this subject was taken last fall following the release of the Williams-Whybrow Report on class actions, we feel it is an accurate indicator of our members' view. Earlier votes amongst our members have also been against class actions. We appreciate that the legislation has attempted to provide a safeguard against frivolous actions and if the courts require the same degree of proof in the preliminary hearings, we believe much of the opposition to class actions might be overcome. However, the Statute, as it is worded now, does not guarantee such a full hearing. We do not believe that there has been any definitive cost benefit study done with regard to class actions, but in our view, the cost to business and ultimately the consumer in permitting class actions appears to outweigh any benefits gained therefrom unless there can be effective safeguards against the harassing type of action.

(C) Measures not dealt with in Mandate questions1. Mergers

We feel that the switching of the merger provisions to civil law from criminal law will make Competition Policy more effective in this area. It is essential that mergers involving foreign-owned companies should be subject to the same competition rules as mergers for Canadian-owned companies. Approval of a foreign merger under the Foreign Investment Review Act should not preclude the Competition Policy Advocate from making an application to the Board. We are, therefore, in accord with the Bill's approach on this subject although there may be better ways of achieving the same result.

There is some important background material which we think is essential to any proper consideration of mergers by the proposed Competition Board. If the Board members all believe in the "bigger is better" syndrome then the merger section will be ineffective. The conventional wisdom is that efficient production is equal to largescale production and as a result many Canadian companies have been preoccupied with building world scale plants; however, the vast bulk of bigness is not related to economies of scale.

Reuber and Roseman¹ have analyzed the reasons for mergers.

Businessmen place considerable emphasis on the economic benefits associated with mergers. Reuber and Roseman indicate that "negligible or no economies were reported in 56 percent of the foreign acquisitions and in 41 percent of the domestic acquisitions".

(p.96) Of the reported reasons for the merger "to achieve economies of scale or to reduce costs" was ranked as the most important reason

in only 1.3% of foreign mergers and 5.0% of domestic mergers.

Of all the reasons given (allowing for multiple reasons) economies of scale or reduction of costs accounted for 4.7% of the reasons given for foreign mergers and 7.1% of those for domestic mergers.

(p. 78) Where such economies or cost reductions did occur they most frequently took the form of "economies in administration". (p. 95)

As for the significance of economies or cost savings Reuber and Roseman conclude that they were not an important consideration. (p. 97)

Milton Moore² has pointed out it is usually assumed that there is an efficiency basis for corporate mergers, "specifically that the purpose is to increase the profits of the acquiring company or the two companies both of whom voluntarily merge by lowering costs or effecting other economies". But, he goes on, "while the profit motive is usually present, it is not necessarily the profit of shareholders and more importantly that effecting economies in production is rarely realized or intended . . . the objectives are increased market power, the increase or protection of market shares, conglomerate size and diversification and sometimes capital gains for those who manage the merger or engineer the takeover".

(1) Grant L. Reuber and Frank Roseman, The Takeover of Canadian Firms, 1945-61, Ottawa, Queen's Printer

(2) Milton Moore, How Much Price Competition, Montreal McGill-Queen's Press, 1970

Dr. Barry Stein,³"American manufacturing units are surprisingly small; mean employment per establishment in 1972 was only 43.8 persons . I do not deny the existence of many very large plants. I do deny that they are typical; the size of plants is very different from the size of firms."

Dr. Stein went on "our procedure estimates the smallest employment-size plants thought by business to be viable in the marketplace. We have also estimated the capital asset requirements of such plants and the necessary consumer market or numbers of average consumers needed to justify them. The results are as follows.

1. Almost 70 percent of the (manufacturing) industries involved entry plants with fewer than 250 employees; 44 percent required fewer than 100 employees.
2. If automobile-related products are excluded, about 71 percent of all consumer goods by value could be produced for a market of 1 million persons. Twenty percent could be produced even for a population of 200,000.
3. Correspondingly, about 70 percent of the 100 industries require a capital investment in plant of less than \$1 million.

3. Dr. Barry Stein, Associate Director, Center for Social and Evaluation Research, University of Massachusetts, Boston, Mass. Before U.S. Senate Select Committee in Small Business, Dec. 2, 1975.

These data suggest an important conclusion. A large fraction of existing manufacturing capacity operated under the control of multi-unit firms could be converted to independent operation in the market without loss of economic effectiveness, and with possible gain.

Efficiency, productivity and profitability of independent firms are the key to our international competitiveness, not bigness.

In addition to the present exemptions for mergers involving less than twenty (20%) percent of the market in the case of horizontal mergers we advocate that mergers of firms where the combined assets or sales of the two firms merging are below \$5,000,000 be made exempt.

2. The Competition Board

The question of the philosophy of the members of the Competition Board is extremely important as demonstrated in our discussion on the merger section. It is no less so in many of the other sections because of the necessarily vague criteria provided in the legislation. It is essential that the government adopt very high standards for selecting members of the proposed Board. We concur with the position taken in the Skeoch-McDonald Report where the authors state that the importance of appointments to the Board cannot be overstated and "if, however, the government in making the appointments were to be influenced by any grounds other than the personal qualifications for a job, the results could be considerably more damaging than leaving the law as it is." The report goes on to point out that in contrast to the government's poor record on appointments to Boards and Commissions in the past, "the government's record and reputation for judicial appointments is excellent and, if the Board's functions are treated with the same respect in making appointments, and if the scales of remuneration are comparable, it will result in a Board that will deserve and enjoy general public confidence." We also believe that it is very important that the members of the Board should have had extensive private sector experience and that no-one should be appointed to the Board whose sole experience has been in the civil service or in academic life, although some experience in these latter fields could be a useful addition to a person's private sector experience. If the Committee cannot be satisfied by specific amendments to the legislation or satisfactory undertakings by the Minister that the Board will be composed of members selected in the foregoing manner we believe it would be preferable to have the reviewable trade practices brought before the ordinary civil courts.

We do not intend to pursue the constitutional arguments in this brief and we can understand the desire to preserve some authority for the Competition Board in the event of an unfavourable constitution ruling by the enactment of Section 50. However, we feel that consideration should be given to specify that the Board's authority in civil sections should be restricted to matters affecting inter-provincial trade. This would be in line with the American anti-trust legislation where the Sherman Act is restricted to matters affecting interstate commerce and this has not prevented effective enforcement.

We urge this Committee to include in the Bill some method of Parliamentary review of the working of this legislation every year or every second year. As stated earlier, a poor Board could cause considerable damage to the economy and it would be preferable to leave the legislation in its present form. In order to retain some control by Parliament of this important economic legislation it is essential that it should have the means to review the effect of the legislation on a regular basis. Although the Competition Policy Advocate reports annually to the Minister and this report is laid before Parliament it is essential that the views of others such as business and consumer organizations on the legislation be available as well. This is essential because an important part of Canadian economic policy is being assigned to an administrative body which has no direct political responsibility.

Although there is no appeal from the Board's decision to Cabinet provided in the legislation we understand that your Committee has been asked to include an amendment to this effect in your report. However, we strongly oppose this idea because the arguments which would be made to override the competition issues would be made in private and not in a public forum. Accordingly, there would be no opportunity to refute any of the arguments proposed. Additionally, if it is felt desirable to permit criteria other than competition criteria then these criteria should be included in the Competition Bill. Presumably these criteria would include other national goals.

We trust the foregoing will assist the Committee in designing a more effective Competition Policy for Canada. We believe an effective Competition Policy is necessary for the country in these troubled times.

APPENDIX

MANDATE VOTES ON COMPETITION ISSUES

VOTE YOUR MANDATE — IT'S THE KEY TO FEDERATION STRENGTH!

Keep your own record of your vote below. See ballot card instructions on opposite page.

Bill C-42, now before Parliament, is designed to implement the second stage of the Government's Competition Policy, which will have a real impact on the market place. The philosophy behind three important sections is included in this Mandate.

Are you for or against suppliers being free to give customers who purchase large quantities a price advantage that cannot be justified by cost savings?

There are many economies in purchasing in bulk quantities; however, volume discounts can be unnecessarily generous, discriminating in fact against small purchasers. For example,

a supplier selling 200 units to customer A at 4 locations might not deserve a lower price than customer B who received 100 units at one location.

Arguments for: Suppliers should be able to charge whatever price the market will bear. Achieving price advantages is one of the functions of good purchasing.

Arguments against: Small purchasers lack the market power to influence selling prices. If a price advantage cannot be justified, it is a form of unfair competition.

FOR 47% AGAINST 49% NO OPINION 4%

Are you for or against greater control over industries where the supply of an article or service to a market is controlled by a small number of firms?

These industries are often referred to as oligopolies or joint monopolies (e.g. steel, oil, cement, light bulbs, etc.). The products of these firms tend to be homogeneous. Under certain circumstances, a new board could prohibit these firms from

carrying out similar pricing or other marketing strategies. It would not be necessary to prove that the firms had conspired together.

Arguments for: In oligopolies there is virtually no competition in price related matters. There is a tendency for wages and prices in highly concentrated industries to be a good deal less sensitive to changes in economic conditions. Oligopolies create artificial barriers to entry. Historically, governments have regulated monopolies because competitive forces cannot work and similar reasoning should apply in the case of oligopolies.

Arguments against: Where companies are supplying homogeneous products as described above, firms must sell at identical prices or the customers will purchase from the company selling at the lower price. If one firm adopts a successful marketing strategy, others will want to copy it. The government should only intervene when the companies conspire. The government is attempting to intervene in the normal workings of the marketplace.

FOR 36% AGAINST 56% NO OPINION 8%

Are you for or against bringing regulated enterprises under the new Competition Bill?

Examples of regulated enterprises are the professions, trucking, public utilities, telephone services, and insurance. These groups are affected to some extent by the present law. However,

in the future, unless specifically exempted by legislation, regulated enterprises would be subject to the same competition rules as all other enterprises.

Arguments for: The hidden costs to the economy of poor regulatory performance justify the application of principles of competition policy. Regulated industries would serve the public more efficiently by allowing competitive market forces to operate.

Arguments against: Regulated industries could find themselves in the position of complying with one government administrative board's instructions which at the same time could cause them to be in violation of the provisions of the new Competition Bill.

FOR 52% AGAINST 31% NO OPINION 17%

Are you for or against allowing Class Actions for certain anti-competition offences?

Changes to the Combines Investigation Act now allow a victim of an offence under the Act to sue the offender and collect the damages from him. This remedy is new in Canadian law. The government is considering adding the right of Class Actions to the Combines Investigation Act. This procedure would allow a number of parties who have similar rights of action against a particular defendant to join together and sue as a group on behalf of all injured parties through a class representative. As well,

liability for court costs would be borne by government. Different proposals are being considered to solve problems connected with Class Actions, such as how to identify and notify all potential plaintiffs (the injured parties), how to prove and pay damages to each plaintiff as well as payment and collection of legal costs. In the U.S., businessmen have used Class Actions against price-fixing and other forms of anti-competitive behaviour.

Arguments for: A right to collect damages may be of little practical value and may not be used if a plaintiff cannot afford the costs of a law suit. But in a Class Action relief can be obtained for a large number of people who might not otherwise sue. A Class Action could ensure that the offender pays for the damages he causes and is prevented from retaining the proceeds of illegal activity. Small businessmen might find Class Actions would deter the predatory action of large firms. Injured parties and defendants would be saved from multiple litigation over an identical issue. The potential liability for increased damages would act as a deterrent. Class Actions would advance the competition objectives of the legislation by encouraging private as opposed to public enforcement.

Arguments against: Proposals for Class Actions are necessarily cumbersome and imperfect. Harassment of business by consumer advocates would increase. Businessmen could be sued in some instances for unintended errors in advertising. The plaintiffs might have much to gain and little to lose if proposals to immunize them from liability for court costs were enacted. A Class Action representative is not appointed by all the plaintiffs. Yet, his failure to prosecute a claim effectively could harm the rights of other plaintiffs. Victims can sue as individuals if the damages are great enough. If damages are small, there is little reason to burden the system with the added costs of Class Action court procedures. Government prosecution resulting in fines is sufficient deterrent.

| | | | | | |
|-----|-----|---------|-----|------------|-----|
| FOR | 36% | AGAINST | 51% | NO OPINION | 13% |
|-----|-----|---------|-----|------------|-----|

MANDATE PROGRAMMajor Goal

To poll our members to gain their opinions and views on current public policy issues.

Objectives

- . To present a national and unified voice to government at all levels
- . To obtain statistically valid data from our members
- . To ensure that public spokesmen for the Federation present only members' opinions and views
- . To enhance the credibility and the influence of the Federation

Basis of Selection of Public Policy Issues

- . Must be relevant to the members
- . Must be currently before Parliament or the Legislatures, or being actively discussed within the civil service, or before the Canadian public for debate by means of White Papers etc.
- . Must be achievable by legislative action

Research

- . Must be thorough and professional
- . Must be understandable in both official languages
- . Must present complete background to issue and demonstrate relevance to members and to current public policy discussions
- . Must present arguments, both for and against, in a balanced, fair and objective manner
- . Must refer to best research materials available from all sources e.g. books, background papers, speeches, Hansard, media
- . Must discuss issues with knowledgeable and expert persons, in public life, in civil service and in private enterprise
- . Must make certain that solicitations and discussions with various individuals represent, in all cases, both sides of the issue being examined

Publication

- . Voting issues each month Parliament is in session.

Note: It takes a minimum of three months to process a Mandate question from its inception to its appearance in Mandate.

APPENDICE «FTE-46»

LA FEDERATION CANADIENNE
DE L'ENTREPRISE INDEPENDANTE

SOUMISSION PAR

LA FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE

AU

COMITÉ PERMANENT

DE LA CHAMBRE DES COMMUNES

SUR LE FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

AU SUJET DU BILL C-42

"LOI MODIFIANT LA LOI
RELATIVE AUX ENQUÊTES SUR LES COALITIONS"

22 juin 1977

INDEXPage

| | |
|--|--|
| (A) Politique de concurrence et petites firmes | |
| (B) Mesures traitées dans les questions du Mandat .. | |
| 1. Processus du Mandat | |
| 2. Industries réglementées | |
| 3. Discrimination de prix | |
| 4. Oligopoles | |
| 5. Actions collectives | |
| (C) Mesures non traitées dans les questions du Man- dat | |
| 1. Fusions | |
| 2. La Commission de la concurrence | |

Appendices

- . Questions et réponses du Mandat
- . Programme Mandat de la Fédération

A - Politique de concurrence et petites firmes

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante se réjouit de l'introduction du second stade de la politique de concurrence au Canada et, avec certaines réserves sur lesquelles nous reviendrons dans cet exposé, exhorte le Comité à faire un rapport favorable sur le Bill. Bienqu'une forte politique de concurrence contribue de façon importante au maintien d'un fort secteur d'affaires indépendantes, nous croyons qu'il est également très important que le gouvernement s'efforce de mettre en vigueur une politique de petites firmes pour le Canada. Cela signifie un sérieux engagement politique envers les entreprises de propriété indépendante par tous les départements du gouvernement; par exemple, par le développement de politiques fiscales et autres encouragements financiers, par des politiques de développement régional, par des politiques d'achat, par des politiques d'énergie, etc, ainsi qu'en légiférant une politique de concurrence plus efficace. Si l'on agit pour mettre au point de telles politiques, cela encouragera une période de croissance régulière, d'inflation réduite et d'emplois accrus dans l'économie canadienne.

Une politique de petites firmes et une politique de concurrence efficace sont toutes deux les éléments essentiels d'une stratégie post-contrôles viable.

L'objectif de la Fédération est de promouvoir et de protéger le système de libre entreprise concurrentielle au Canada et de permettre aux affaires indépendantes de mieux exprimer leurs opinions sur les lois qui gouvernent les affaires et la nation. La Fédération pense que le meilleur moyen de préserver la concurrence est d'avoir de nombreux concurrents dans un système de marché libre et dynamique. Cela signifie que nous devons, en tant que nation, nous libérer du syndrome "plus c'est gros et mieux c'est". Nous discuterons plus avant dans la discussion sur les fusions, du raisonnement erroné derrière ce syndrome.

Afin d'avoir une saine économie concurrentielle, il faut qu'il y ait un apport constant de nouveaux arrivants sur tous les marchés, sauf pour les industries les plus axées sur le capital. Dans ce dernier cas et dans d'autres cas où des firmes ont un pouvoir de monopole, nous sommes heureux de remarquer les efforts du Bill sur la concurrence pour réduire les abus du pouvoir de monopole et assujettir les fusions nouvellement formées et les accords de spécialisation aux pressions de la concurrence étrangère. Nous reviendrons plus en détail sur nos opinions en ce qui concerne la signification de la notion de rendement un peu plus loin dans cet exposé, dans le contexte de nos préoccupations sur la commission de la concurrence proposée.

B - Mesures traitées dans les questions du Mandat

1. Processus du Mandat

Un appendice présentant les questions du Mandat sur la politique de concurrence et les résultats du vote est joint à cet exposé. Nous avons inclus également une brève description du processus du Mandat. Nous avons l'intention de discuter plus en détail les sujets traités dans les questions du Mandat.

2. Industries réglementées

Comme vous l'aurez sans doute remarqué, nos membres ont indiqué leur approbation, par un vote de 52% contre 31% (17% sans opinion), de la prise de position du gouvernement d'assujettir les industries réglementées à la politique de concurrence sauf dans des circonstances bien définies. On convient généralement que les entreprises réglementées ont été réglementées pour le bien de l'affaire qui est réglementée, plutôt que le bien du public en général, et que les coûts dissimulés pour l'économie d'une mauvaise performance de réglementation justifie l'application de principes d'une politique de concurrence. Vous êtes tous, sans nul doute, au courant de la tendance aux Etats-Unis vers la déréglementation et du fait que ce mouvement a été suivi au Canada. La Commission royale McPherson, qui a étudié l'industrie des transports en 1967, a conclu que la réglementation dans cette industrie n'était plus utile et était la cause d'une grande partie de l'inefficacité de cette industrie. Le Conseil économique du Canada, dans son rapport intérimaire sur la politique de concurrence en 1969, a jugé désirable de soumettre le secteur réglementé de l'économie aux principes de la politique de concurrence sous une forme convenablement modifiée, et le Rapport Skeoch-McDonald se préoccupait encore davantage à ce sujet disant que "une action pour statuer sur les monopoles qui fonctionnent en vertu de l'autorisation ou de la supervision gouvernementales nous frappe comme étant pour le moins tout aussi urgente que celle requise dans le secteur privé".

Nous sommes soucieux du fait que la méthode créée par le Bill sur la concurrence pour assujettir les industries réglementées aux principes d'une politique de concurrence place toute la responsabilité sur les industries réglementées et aucune sur les agences de réglementation du gouvernement. La politique serait beaucoup plus efficace si les agences de réglementation étaient également assujetties aux pénalités prévues dans le cadre de la législation sur la concurrence. Dans les tests proposés, c'est le manque d'examen convenable des accords en question

ou le manque de juridiction par les agences de réglementation qui retire dans de nombreux cas l'exemption de conduite réglementée. Nous suggérons que ce Comité presse une modification à la législation en vertu de laquelle les agences de réglementation et leurs membres pourraient également être inculpés dans le cadre des dispositions pénales du Bill sur la concurrence. Si cela était, les tests actuels satisferaient mieux aux objectifs de la politique de concurrence.

Nous pensons également que ce Comité devrait sérieusement considérer si cela ne rendrait pas la législation plus efficace d'y assujettir également les corporations de la couronne. Il existe de puissantes raisons pour inclure les corporations de la couronne qui pratiquent des activités commerciales normales. Les activités anticoncurrentielles que pratiquent les corporations de la couronne ne sont pas plus bénéfiques au public que lorsque de telles activités sont pratiquées par des corporations privées. Nous suggérons que le mot "corporation" soit défini afin d'inclure une corporation de la couronne.

3 - Discrimination de prix

En raison de la complexité des articles sur la discrimination et la différenciation de prix dans la Loi C-42, nous n'avons pas pu poser une question qui concernait directement le contenu de ces articles; au lieu de cela nous avons demandé à nos membres de voter sur la question philosophique de savoir si les fournisseurs devraient être libres d'accorder des avantages de prix aux acheteurs de grosses quantités que ne peuvent pas justifier des économies de coûts. Même cette question, toutefois, fut considérée comme étant plus complexe que ne le sont normalement nos questions du Mandat. Par un vote de 49% à 47%, nos membres se sont déclarés légèrement en faveur d'une justification de coûts lorsqu'un avantage de prix est offert. (Remarque: l'énoncé de la question du Mandat était tel que nos membres étaient obligés de voter "contre" la question afin d'être en faveur de la justification des coûts).

Votre Comité a été prévenu dans de nombreux exposés d'éviter la Loi américaine Robinson-Patman. Beaucoup de groupes d'intérêts spéciaux préciseront que la Loi Robinson-Patman est anticoncurrentielle, indésirable et qu'elle ne devrait pas être introduite au Canada. Le but central de cette loi est, à la fois, d'éliminer la discrimination de prix au niveau grossiste qui favorise indûment les gros acheteurs par rapport aux petits, et de protéger les marchands indépendants contre la concurrence "déloyale" de concurrents plus gros qui peuvent obtenir des réductions de prix en gros. Le Ministère de la Justice des Etats-Unis, qui est connu pour son opposition marquée à la loi Robinson-Patman, a présenté des propositions pour la réviser ou l'éliminer. Toutefois, le sous-comité des petites affaires de la Chambre des représentants s'est opposé au point de vue du Ministère de la Justice et a déclaré qu'il faisait preuve de préjugé contre la loi et qu'il manquait de fermeté dans son application de la loi, contrecarrant ainsi l'intention du Congrès et opérant une abrogation bureaucratique. En outre, le sous-comité a trouvé que les groupes d'intérêts spéciaux ont émis des allégations sans fondement, erronées et injustifiées contre la Loi, qui ont eu pour effet regrettable d'embrouiller les citoyens et les officiels gouvernementaux et de leur faire croire à tort que ces lois contre les pratiques de discrimination de prix sont destructives, anticoncurrentielles, indésirables et qu'elles devraient être abrogées. Le sous-comité a recommandé que la législation ne soit ni abrogée, ni modifiée. Bien que le Congrès ait renforcé beaucoup d'autres parties de la législation antitrust américaine, aucun changement n'a été apporté à la Loi Robinson-Patman. Nous sommes d'accord avec les opinions du sous-comité de la Chambre des représentants des Etats-Unis en ce qui concerne la discrimination de prix, bien qu'une façon plus raisonnable d'envisager la justification des coûts conformément aux principes comptables normaux

servirait mieux les objectifs canadiens que la stricte approche Robinson-Patman. Cela mis à part, nous pensons que la clarté de la Loi Robinson-Patman mérite des éloges, mais nous croyons qu'avec certaines modifications recommandées dans ce document, l'article 31.77 pourrait être une solution satisfaisante. Nous aimerions également ajouter que, pas plus tard qu'en 1974, l'Australie a jugé bon d'introduire une défense de justification de coûts dans l'article 49 (2) de la Loi australienne sur les pratiques commerciales, qui modifie la rigueur du texte correspondant sur la justification des coûts de la Loi Robinson-Patman. Nous pensons que l'article 31.77(2) de la Loi est de même une réponse raisonnable sur la justification des coûts au Canada.

L'autre argument important présenté contre un article efficace sur la discrimination des prix ou la différenciation des prix est qu'un tel article permet aux oligopoles de maintenir des prix parallèles et élimine l'aptitude d'une firme individuelle à accorder des remises secrètes. Les défenseurs de cet argument citent la récente décision de la Cour d'appel des Etats-Unis pour le 3ème Circuit, dans U.S. vs. United States Gypsum Co. 797ATRR F-1 (CA3-1977) où le tribunal a décidé qu'un échange d'information de prix courants entre concurrents dans le but d'éviter d'enfreindre la Loi Robinson-Patman n'enfreint pas l'article 1 de la Loi Sherman. Cette décision a annulé l'opinion du juge de première instance. Nous aimerions préciser que cette affaire a été portée en appel devant la Cour Suprême des Etats-Unis. De toutes façons, si votre comité s'inquiète de ce qu'un tribunal au Canada puisse arriver à un résultat identique, il pourrait suggérer une modification à l'article 32, interdisant un échange d'information de prix entre concurrents dans le but d'éviter d'enfreindre les articles sur la discrimination de prix et la différenciation de prix, et dans tout autre but.

De nombreuses autorités en droit sur la concurrence au Canada sont convaincues qu'une loi efficace sur la discrimination des prix aide les oligopoles et par là nous nous sentons obligés de discuter plus avant sur le fait de savoir pourquoi l'affaire U.S. vs. United States Gypsum Co. ne peut pas refléter exactement la position américaine en la matière.

Tout d'abord, la Cour Suprême des Etats-Unis n'a jamais décidé que l'article 2(b) de la Loi Robinson-Patman exige d'un vendeur qu'il fasse un acte affirmatif quelconque. L'article 2(b) est utilisé comme défense dans le cadre de la Loi Robinson-Patman et oblige tout fournisseur qui donne un prix plus bas à montrer qu'il a agi de bonne foi et avec suffisamment de prudence en accordant le prix plus bas cité par un acheteur. La bonne foi n'inclut pas généralement de prendre contact avec les vendeurs concurrents et d'échanger des informations de prix. En outre, la Commission fédérale du Commerce n'a jamais insisté pour qu'un vendeur vérifie auprès de son concurrent le prix que le concurrent est censé avoir accordé. C'est pourquoi on peut débattre

qu'étant donné qu'une vérification occasionnelle des prix n'a pas été exigée par la Commission fédérale du commerce, une vérification systématique des prix telle que celle dans l'affaire Gypsum n'est certainement pas exigée.

On peut également adopter ces arguments au Canada pour éviter l'emploi d'une telle défense ici. Comme indiqué précédemment, si le Comité ou les officiels du gouvernement s'inquiètent de quelque façon que ce soit que les tribunaux canadiens puissent arriver aux mêmes résultats que l'affaire Gypsum, on pourrait proposer une modification au Bill pour atténuer ces inquiétudes.

Nous sommes contents de voir le maintien de l'article pénal sur la discrimination des prix, ainsi que la protection supplémentaire pour les groupes d'acheteurs. Nous pensons, toutefois, que l'article serait amélioré si'il était clairement indiqué que l'acheteur qui a, en connaissance de cause, participé à une discrimination de prix devient complice de l'offense. Beaucoup de nos membres doivent faire face à un acheteur plus gros qui demande des remises non garanties, et nous pensons que la législation devrait offrir une certaine protection contre un tel acheteur dominant.

Nous sommes heureux de noter que les recommandations du Rapport Skeoch-McDonald en ce qui concerne la discrimination des prix ont été ignorées. L'idée du "coût de production à long terme raisonnablement anticipé" est une idée que nous jugeons inopérable et qui se traduirait par un article inefficace sur la discrimination des prix. Nous avons beaucoup de mal à imaginer des cas où la Commission concluerait qu'il y a eu discrimination de prix si un tel test était mis en vigueur. Le Professeur Skeoch accepte apparemment l'idée que l'on peut généralement obtenir des économies par des achats de volume alors que très souvent ce n'est pas le cas.

Nous applaudissons l'introduction d'un article civil sur la différenciation de prix, mais nous craignons que l'article n'aille pas assez loin en exigeant d'un fournisseur qu'il démontre une justification raisonnable de coûts dans la plupart des cas où un avantage de prix a été accordé. Nous pensons qu'il n'y aura qu'un nombre limité de cas où un avantage de prix aura été accordé et où l'Avocat de politique de concurrence sera en mesure de prouver que la pratique de différenciation de prix a empêché ou est susceptible d'empêcher, d'une façon substantielle, l'expansion d'une firme efficace, ou d'une firme qui, si ce n'était pour cette pratique, serait un sérieux concurrent sur le marché. Nous aimerions aussi préciser qu'il y a beaucoup de firmes efficaces qui ne sont pas intéressées à l'expansion.

Tel qu'indiqué auparavant, c'est souvent l'acheteur qui est la cause de la différenciation des prix et, par conséquent, la modification que nous proposons se réfère à l'acheteur tout comme au vendeur. Nous suggérons que le paragraphe 31.77 1(c) soit supprimé et remplacé par ce qui suit:

"(c) L'effet d'une telle pratique à laquelle référence est faite au paragraphe (a) peut être de réduire d'une façon marquée la concurrence ou d'avoir tendance à créer un monopole, dans n'importe quelle catégorie ou espèce d'entreprise, ou d'endommager, de détruire ou d'empêcher la concurrence avec toute personne qui, soit, accorde, soit, sciemment reçoit le bénéfice d'une telle discrimination, ou avec des clients de l'une ou de l'autre."

Nous remarquons, en outre, le manque d'actions intentées dans le cadre de l'Article actuel 34.1(a). Si à l'avenir un Avocat de la politique de concurrence n'était pas en faveur de l'application de l'article sur la différenciation des prix, nous pourrions nous trouver dans la situation où il y aurait une abrogation bureaucratique d'un article de législation dûment édictée par le Parlement. En outre, un tel Avocat pourrait se rendre compte qu'il n'a pas les ressources suffisantes pour accorder toute priorité à la mise en application de l'article sur la différenciation des prix. Bien qu'une action civile puisse être entamée pour faire appliquer l'article 34.1(a), cet article a une application bien plus limitée que l'article sur la différenciation des prix au sujet duquel nos membres n'auront aucun recours si l'Avocat de politique de concurrence ne réussit pas à amener une requête dans le cadre de l'article 31.77. Nous suggérons que les personnes intéressées soient autorisées à apporter des requêtes dans le cadre de l'article 31.77 ou, dans l'alternative, les personnes devraient pouvoir avoir recours aux tribunaux civils pour intenter une action dans des circonstances similaires à un article 31.77 modifié.

Bien que nous nous rendions compte que les nouveaux articles sur les fusions et les monopoles soient conçus pour offrir davantage de protection aux firmes plus petites et au public contre les pratiques malhonnêtes, la complexité des cas dans le cadre de ces articles signifie que bien peu seront portés devant la Commission de concurrence. Les cas de discrimination et de différenciation de prix sont plus faciles à identifier et par là offrent plus de protection à une firme plus petite. C'est loin d'être une consolation pour la firme plus petite, qui a été obligée de se retirer des affaires à la suite de pratiques malhonnêtes d'un concurrent dominant, d'apprendre plusieurs années plus tard que la Commission a ordonné à la firme dominante de cesser ses pratiques malhonnêtes. Les concurrents ont alors disparu. C'est pourquoi un article clair sur la différenciation des prix est nécessaire, étant donné qu'un concurrent soumis à cette forme de pratique malhonnête et non pas seulement aux pratiques de prix malhonnêtes définies à l'Article 34 (1) (b) et (c) doit obtenir une aide rapide pendant qu'elle peut encore être utile. Si l'aide ne s'obtient pas vite, alors les concurrents disparaîtront et ils ne pourront être ressuscités par l'ordre d'une commission plusieurs années après. Nous croyons qu'il est important que les

concurrents soient protégés dès le début parce que c'est leur élimination qui transforme les grosses firmes restantes en oligopoles qui peuvent alors être considérés dans un cadre de réglementation et, à un degré moindre, par une politique de concurrence. Bien qu'il soit essentiel de créer de la concurrence pour les oligopoles, il est préférable d'éviter leur formation et nous pensons qu'un article fort sur la différenciation des prix est un élément important pour empêcher leur formation.

4. Oligopoles

Notre Fédération s'inquiète fortement du problème des oligopoles et nous ne voyons aucun conflit entre notre position et le vote de nos membres sur la question 2 au mandat n^o 49. En s'opposant à une réglementation plus rigoureuse des oligopoles par 56% de votes défavorables contre 36% de votes favorables (8% étant indécis), on se rend compte que les membres de notre Fédération sont en faveur d'une économie libérale et concurrentielle, et par conséquent, ils ne pensent pas que le gouvernement devrait intervenir afin d'exercer un contrôle plus étendu sur des industries lorsque la fourniture d'un article ou d'un service assuré à un marché est contrôlé par un nombre restreint d'entreprises qui ne complotent pas. Aux termes de l'article 31.76, l'Administrateur de la politique de la concurrence pourrait effectuer une enquête dans toute situation où un nombre restreint d'entreprises parviennent à contrôler sensiblement un marché en adoptant des orientations parallèles et lorsque ces entreprises réduisent l'activité économique d'une façon quelconque. Un futur Administrateur de la politique de la concurrence pourrait très bien devenir pratiquement l'autorité qui réglemente les oligopoles. Toutefois, pour parvenir à favoriser la concurrence parmi des entreprises dans un oligopole, le gouvernement doit aider un plus grand nombre d'entreprises gérées par leur propriétaire à avoir accès au marché, ce qui est réalisable en appliquant une politique de la concurrence draconienne qui empêche l'établissement de barrières artificielles restreignant l'accès au marché par des entreprises qui le contrôlent ou en vertu d'accords. D'autres politiques gouvernementales destinées à favoriser l'esprit d'entreprise, et le développement régional et local permettraient également d'y parvenir.

Nous faisons en outre observer que les récentes décisions rendues dans les affaires Regina contre Armco et Regina contre Canadian General Electric ont fortement favorisé les efforts déployés afin d'assurer la réglementation des oligopoles dans le cadre de la politique de la concurrence. Dans ces deux affaires, les tribunaux se sont montrés fortement disposés à déduire qu'un accord était intervenu lorsqu'il s'agissait d'un nombre restreint de concurrents qui avaient adopté des prix et des orientations parallèles en matière de vente. A notre avis, ces affaires ont fait entrer la doctrine américaine de "parallélisme conscient" dans la jurisprudence canadienne. Nous pensons donc que les articles plus rigoureux qui visent le monopole, le maintien des termes "une ou plusieurs personnes" dans les articles qui donnent la définition de monopoles passibles de poursuites au civil et au criminel, et le fait que les tribunaux soient toujours disposés à déduire qu'il s'agit d'accords, fourniront à l'Administrateur de la politique de la concurrence des moyens efficaces de combattre les oligopoles qui se livrent à des actes restreignant la concurrence.

5. ACTIONS COLLECTIVES

Nos membres ont également indiqué leur opposition aux propositions concernant les actions collectives: 51% de votes défavorables, 36% de votes favorables, et 13% d'indécis. Bien que le vote sur ce sujet ait eu lieu l'automne dernier à la suite de la publication du rapport Williams-Whybrow sur les actions collectives, nous pensons qu'il indique nettement l'opinion de nos membres. Des votes antérieurs parmi nos membres ont également été défavorables aux actions collectives. Nous nous rendons compte que dans la mesure législative on a essayé de prévoir des garanties contre des actions futiles et si, aux auditions préliminaires, les tribunaux exigent les même preuves admissibles, nous pensons qu'on pourra venir à bout de la plus grande partie de l'opposition aux actions collectives. Toutefois, la loi, sous sa forme actuelle, ne garantit pas une instruction aussi complète. Nous ne pensons pas qu'une étude décisive de rentabilité ait été effectuée en ce qui concerne les actions collectives, mais à notre avis, les coûts qu'entraîne pour les entreprises et finalement, pour le consommateur, l'autorisation d'intenter des actions collectives, semblent l'emporter sur tout avantage qu'on en tire, à moins qu'on ne puisse prévoir des garanties efficaces contre tout genre d'actions harcelantes.

(C) Mesures non traitées dans les questions du Mandat1. Fusions

Nous trouvons que d'avoir fait passé les dispositions de fusions sous le coup du droit civil plutôt que pénal rendra la politique de concurrence plus efficace dans ce domaine. Il est essentiel que les fusions, impliquant des compagnies de propriété étrangère, soient soumises aux mêmes règles de concurrence que les fusions de compagnies de propriété canadienne. L'approbation d'une fusion étrangère dans le cadre de la loi sur l'examen des investissements étrangers ne devrait pas empêcher l'Avocat de la politique de concurrence de faire une demande auprès de la Commission. Nous sommes, par conséquent, d'accord avec les vues du Bill à ce sujet bien qu'il puisse y avoir de meilleures façons d'arriver aux mêmes résultats.

Il existe d'importants documents de référence qui, nous le pensons, sont essentiels à la bonne considération des fusions par la Commission de concurrence proposée. Si les membres de la commission croient tous au syndrome "plus c'est gros et mieux c'est", alors l'article sur les fusions sera inefficace. La sagesse conventionnelle veut qu'une production rentable équivale à une production sur une grande échelle et, par suite de cela, beaucoup de compagnies canadiennes se sont préoccupées de construire des usines à l'échelle mondiale; toutefois, la grosse majorité des affaires n'est nullement apparentée aux économies d'échelle.

Reuber et Roseman¹ ont analysé les raisons des fusions.

Les hommes d'affaires attachent une énorme importance aux bénéfices économiques associés aux fusions. Reuber et Roseman indiquent que des "économies négligeables ou nulles ont été rapportées dans 56% des acquisitions étrangères et dans 41% des acquisitions nationales". (p. 96) Parmi les raisons énoncées pour la fusion, "pour obtenir des économies d'échelle ou pour réduire les coûts", figurait comme la raison la plus importante dans seulement 1.3% des fusions étrangères et 5.0% des fusions nationales. Sur toutes les raisons données (en supposant des raisons multiples), économies d'échelle ou réduction des coûts représentaient 4.7% des raisons données pour les fusions étrangères et 7.1% de celles données pour les fusions nationales. (78) Dans les cas où de telles économies ou réductions de coût se sont produites, elles ont le plus souvent pris la forme d' "économies d'administration" (p. 95) Quant à la signification des économies ou épargnes de coûts, Reuber et Roseman concluent qu'elles n'étaient pas une importante considération. (p. 97)

.../2

(1) Grant L. Reuber et Frank Roseman, The Takeover of Canadian Firms 1945-61 (l'acquisition de firmes canadiennes), Ottawa, Queen's Printer

Milton Moore² a précisé qu'on suppose généralement que le rendement est à la base des fusions de sociétés, "tout spécialement que le but est d'accroître les profits de la compagnie qui fait l'acquisition ou des deux compagnies qui fusionnent volontairement en réduisant les coûts ou en opérant d'autres économies." "Mais, continue-t-il, bien que le motif de profit soit habituellement présent, ce n'est pas nécessairement le profit des actionnaires et ce qui est plus important l'obtention d'économies de production est rarement réalisée ou même considérée... les objectifs sont pouvoir de marché accru, accroissement ou protection des parts de marché, taille de conglomérat et diversification, et, parfois, des plus values pour ceux qui gèrent la fusion ou sont à l'origine de l'acquisition."

Dr. Barry Stein³ dit "Les unités de fabrication américaine sont étonnamment petites; la moyenne d'emplois par établissement, en 1972, était seulement de 43.8 personnes. Je ne nie pas l'existence de nombreuses grosses usines. Ce que je nie c'est qu'elles soient typiques; la taille des usines est très différente de la taille des firms."

Et Dr. Stein de continuer, "notre procédure évalue les plus petites usines emplois-taille que les affaires estiment être viables sur le marché. Nous avons également estimé les capitaux fixes nécessaires pour de telles usines, ainsi que le marché de consommation ou le nombre de consommateurs moyens nécessaires pour le justifier. En voici les résultats:

1. Près de 70% des industries (de fabrication) avaient besoin d'usines ayant moins de 250 employés; 44 pour cent moins de 100 employés.
2. Si l'on exclut les produits apparentés à l'automobile, environ 71 pour cent de tous les produits de consommation par valeur pourraient être produits pour un marché d'un million de personnes. Vingt pour cent pourraient être produits à égalisation pour une population de 200,000.
3. Egalement, environ 70% des cents industries nécessitent un investissement en capitaux pour usines de moins de \$1 million.

Ces données suggèrent une conclusion importante. Une forte proportion de la capacité de fabrication actuelle opérée sous contrôle de firmes à unités multiples pourrait être convertie en opération indépendante sur le marché sans perte d'efficacité économique et avec une possibilité de gain.

.../3

(2) Milton Moore, How Much Price Competition, Montreal McGill-Queen's Press, 1970

(3) Dr. Barry Stein, Directeur adjoint, Centre de recherche d'évaluation et sociale University of Massachusetts, Boston, Mass. Devant le Comité spécial des petites entreprises du Sénat des Etats Unis, 2 décembre 1975.

Efficacité, productivité et profitabilité des firmes indépendantes sont la clé de notre compétitivité internationale, et non pas la grosseur.

Outre les exemptions actuelles pour fusions impliquant moins de vingt pour cent du marché dans le cas de fusions horizontales, nous préconisons que les fusions de firmes, lorsque l'actif ou les ventes combinées des deux firmes qui fusionnent sont inférieurs à \$5,000,000, soient exemptées.

2. La Commission de la concurrence

Le jugement des membres de la Commission de la concurrence est extrêmement important, comme nous l'avons démontré dans notre discussion de l'article relatif aux fusions. C'est tout aussi prépondérant dans un grand nombre d'autres articles en raison des critères nécessairement vagues énoncés dans la Loi. Le gouvernement doit absolument adopter des normes très élevées pour le choix des membres de la Commission proposée. Nous croyons, comme Skeoch et McDonald, que l'importance des nominations à la Commission ne peut être exagérée et que "s'il arrivait que le gouvernement en faisant des nominations soit influencé par d'autres motifs que des compétences personnelles appropriées au poste, ce serait sans doute considérablement plus néfaste que de laisser la loi sous sa forme actuelle". Certes, poursuit le rapport, le gouvernement ne peut guère se réjouir des nominations qu'il a faites à des commissions ou conseils dans le passé, mais "il s'est acquis une excellente réputation dans la nomination à des postes judiciaires, et si les fonctions de la Commission sont traitées avec le même respect au moment des nominations, et si les échelles de rémunération sont comparables, la Commission ne pourra que mériter et jouir de la confiance du public en général". Nous croyons également qu'il est très important que les membres de la Commission aient une expérience poussée du secteur privé et qu'aucun ne soit nommé pour sa seule expérience dans la Fonction publique ou dans le monde de l'enseignement, bien que des antécédents dans ces derniers domaines pourraient constituer un complément utile à une carrière dans le secteur privé. Si le Comité ne peut s'assurer par des modifications précises à la loi ou par des démarches satisfaisantes de la part du ministre que la Commission sera composée de membres choisis de la manière décrite plus haut, nous croyons qu'il serait préférable que les pratiques commerciales contestées soient soumises aux tribunaux civils ordinaires.

Nous n'avons pas l'intention d'invoquer ici des arguments constitutionnels et nous comprenons le désir d'investir la Commission de la concurrence d'une certaine autorité dans l'éventualité d'une décision constitutionnelle défavorable à la suite de la mise en vigueur de l'article 50. Toutefois, nous croyons qu'il faudrait tenter de préciser que le pouvoir de la Commission dans les articles civils devrait se limiter aux questions touchant le commerce inter-provincial. Cette précaution serait conforme à la législation anti-trust américaine dans le cadre de laquelle la Loi Sherman est limitée aux questions touchant le commerce qui s'effectue entre les états, ce qui n'a pas empêché une application efficace.

Nous pressons le Comité d'inclure dans le projet de loi un certain mécanisme de révision parlementaire du fonctionnement de cette législation chaque année ou tous les deux ans. Nous le répétons, un piètre rendement de la Commission pourrait grandement nuire à l'économie et il serait préférable dans ce cas de laisser la loi inchangée. Afin de laisser au Parlement un certain contrôle sur cette importante législation économique, il est essentiel qu'il ait le moyen d'examiner régulièrement l'effet de la loi. Même si l'Administrateur de la politique de la concurrence présente annuellement un rapport au ministre et que ce rapport est soumis au Parlement, il est essentiel que l'opinion d'autres personnes, comme les membres des organismes de commerce et de consommation, soit entendue également. C'est essentiel, parce qu'une importante partie de la politique économique canadienne est confiée à un organisme administratif qui n'a aucune responsabilité politique directe.

Même si aucune possibilité d'en appeler de la décision de la Commission au Cabinet n'est prévue dans la loi, nous savons que votre Comité s'est vu demandé d'inclure une modification à cet effet dans votre rapport. Toutefois, nous nous opposons fortement à cette idée parce que les arguments qui seraient avancés pour annuler les questions relatives à la concurrence seraient faits en privé et non en audience publique. Par conséquent, il serait impossible de les réfuter. En outre, nous croyons, si l'on juge souhaitable d'admettre des critères autres que les critères de concurrence, que ces critères devraient être inclus dans le projet de loi sur la concurrence. Ils pourraient présument comprendre d'autres buts nationaux.

Nous espérons que nos commentaires aideront le Comité à concevoir une politique de concurrence plus efficace pour le Canada, et qui s'impose encore davantage en ces temps troublés.

L'APPENDIX

LES VOTES DU MANDAT SUR LES PROBLEMES DE LA CONCURRENCE

ACCORDEZ VOTRE MANDAT — C'EST LA CLEF D'UNE FÉDÉRATION FORTE

Prenez note de votre vote ci-dessous — voir instructions pour carte de bulletin ci-contre.

Le Bill C-42, maintenant devant le Parlement, est conçu pour mettre en vigueur le second stade de la Politique de concurrence du gouvernement, qui va avoir de sérieuses répercussions sur la place du marché. La philosophie que représente trois importantes sections figure à ce Mandat.

Êtes-vous pour ou contre les fournisseurs ayant toute liberté de faire profiter les clients qui achètent en grandes quantités d'un avantage de prix que ne justifient pas des économies de coût?

Acheter en vrac représente de nombreuses économies; toutefois, les rabais sur quantités peuvent être excessivement généreux, ce qui revient à une discrimination envers les petits acheteurs. Par exemple, le client A qui achète d'un fournisseur

200 unités pour quatre endroits différents ne mérite pas nécessairement des prix plus bas que le client B qui a reçu 100 unités au même endroit.

Arguments pour: Les fournisseurs devraient pouvoir demander n'importe quel prix que le marché puisse supporter. Obtenir des avantages de prix est l'une des fonctions d'un bon système d'achat.

Arguments contre: Les petits acheteurs n'ont pas le pouvoir de marchés d'influencer les prix de vente. Si un avantage de prix ne peut se justifier, c'est une forme de concurrence injuste.

POUR 47%

CONTRE 49%

SANS OPINION 4%

Êtes-vous pour ou contre un plus grand contrôle des industries où la fourniture d'un article ou d'un service à un marché est contrôlé par un petit nombre de firmes?

On appelle souvent ces industries des oligopoles ou monopoles communs (par exemple, l'acier, le pétrole, le ciment, les lampes électriques, etc.) Les produits de ces firmes ont tendance à être homogènes. Dans certaines circonstances une nouvelle

commission pourrait interdire à ces firmes de pratiquer des prix similaires ou autres stratégies de mise en marché. Il ne serait pas nécessaire de prouver que les firmes aient conspiré.

Arguments pour: Dans les oligopoles, il n'y a pour ainsi dire aucune concurrence pour les questions concernant les prix. Dans des industries fortement concentrées, les salaires et les prix tendent à être beaucoup moins sensibles aux changements dans les conditions économiques. Les oligopoles créent des barrières artificielles à l'entrée. De tout temps, les gouvernements ont réglementé les monopoles, parce que cela empêche toutes forces concurrentielles, et le même raisonnement devrait s'appliquer dans le cas d'oligopoles.

Arguments contre: Lorsque des compagnies fournissent des produits homogènes tel que décrit ci-dessus, il faut que les firmes vendent à des prix identiques sans quoi les clients achèteront auprès de la compagnie qui vend à meilleur prix. Si une firme adopte une stratégie de mise en marché qui réussit, voudront l'imiter. Le gouvernement ne devrait intervenir que lorsque les compagnies conspirent. Le gouvernement essaie d'intervenir dans le fonctionnement normal de la place du marché.

POUR 36%

CONTRE 56%

SANS OPINION 8%

Êtes-vous pour ou contre ramener les entreprises réglementées sous le coup de la nouvelle loi sur la concurrence?

Comme exemples d'entreprises réglementées citons les professions, le camionnage, les services publics, le téléphone et les assurances. Ces groupes sont affectés dans une certaine mesure par la loi actuelle. Toutefois, à l'avenir, à moins qu'elles ne soient

spécifiquement exemptées par la législation, les entreprises réglementées seraient soumises aux mêmes règles de concurrence que toutes les autres entreprises.

Arguments pour: Pour l'économie, les coûts dissimulés d'une mauvaise performance de réglementation justifient l'application des principes d'une politique de concurrence. Des industries réglementées serviraient le public plus efficacement en permettant à des forces de marché concurrentielles d'opérer.

Arguments contre: Les industries réglementées pourraient se trouver dans la position de se conformer aux instructions d'une commission administrative gouvernementale, ce qui en même temps pourrait faire qu'elles contreviennent aux dispositions de la nouvelle loi sur la concurrence.

POUR 52%

CONTRE 31.

SANS OPINION 17%

Êtes-vous pour ou contre permettre des actions de classe pour certaines offenses anti-concurrence?

Des changements à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions permettent maintenant à la victime d'une offense dans le cadre de cette loi de poursuivre l'offenseur en dommages et intérêts. Ce dédommagement est nouveau en droit canadien. Le gouvernement envisage d'ajouter le droit à une action de classe à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Cette procédure permettrait à un certain nombre d'individus ayant des droits d'action similaires contre un défendeur particulier de se réunir et de faire procès en tant que groupe ou nom de toutes les parties

lésées par l'intermédiaire d'un représentant de classe. Également, la responsabilité des frais de procès incomberait au gouvernement. On est en train d'étudier différentes propositions qui pourraient résoudre des problèmes ayant trait aux actions de classe, par exemple, comment prouver et payer les dommages à chaque plaignant, ainsi que le paiement et l'encaissement des frais judiciaires. Aux États-Unis, les hommes d'affaires ont utilisé des actions de classe contre la fixation des prix et d'autres formes de comportement anti-concurrentiel.

Arguments pour: Un droit de recevoir des dommages risque d'être de faible valeur pratique et ne peut être utilisé si un plaignant n'a pas les moyens d'entreprendre une action judiciaire. Mais, dans une action de classe, un grand nombre de personnes, qui autrement ne feraient pas procès, peuvent recevoir de l'aide. Une action de classe pourrait assurer que l'offenseur paie pour les dommages qu'il cause et qu'il soit empêché de conserver les produits d'une activité illégale. Les petits hommes d'affaires peuvent trouver que des actions de classe dissuadent les grosses firmes de toute action malhonnête. Un litige multiple pour la même offense serait épargné aux parties lésées et défendeurs. Le risque possible de dommages accrus aurait un effet préventif. Des actions de classe feraient avancer les objectifs concurrentiels de la législation en encourageant des sanctions privées par opposition à publiques.

Arguments contre: Des propositions d'actions de classe sont nécessairement impratiques et imparfaites. Il pourrait y avoir des cas où des hommes d'affaires pourraient être poursuivis pour des erreurs involontaires de publicité. Les plaignants peuvent avoir beaucoup à gagner et peu à perdre si les propositions visant à les exonérer des frais de procès sont adoptées. Un représentant d'action de classe n'est pas nommé par tous les plaignants. S'il ne réussit pas à poursuivre efficacement une réclamation, cela pourrait nuire aux droits des autres plaignants. Les victimes peuvent poursuivre individuellement si les dommages sont suffisamment élevés. Si les dommages ne sont pas importants, il n'y a guère de raison d'alourdir le système par des coûts supplémentaires de procédures judiciaires d'actions de classe. Les poursuites gouvernementales donnant lieu à des amendes ont un effet préventif suffisant.

| | | | | | |
|------|-----|--------|-----|--------------|-----|
| POUR | 36% | CONTRE | 51% | SANS OPINION | 13% |
|------|-----|--------|-----|--------------|-----|

PROGRAMME MANDAT DE LA FEDERATIONBut principal

Recueillir par vote les opinions et points de vue de nos membres sur des questions de politique publique courante.

Objectifs

- . Présenter une voix nationale et unifiée à tous les niveaux de gouvernement
- . Obtenir de nos membres des données valables sur le plan statistique
- . S'assurer que les porte-paroles publics pour la Fédération ne présentent que les opinions et les points de vue des membres
- . Rehausser la crédibilité et l'influence de la Fédération

Base de sélection des questions de politique publique

- . Elles doivent concerner les membres
- . Elles doivent être actuellement devant le Parlement ou les législatures ou faire l'objet de discussions actives au sein du service civil, ou devant le public canadien pour débat au moyen de Livres blancs, etc...
- . Elles doivent pouvoir s'obtenir par une action législative

Recherche

- . Elle doit être poussée et professionnelle
- . Elle doit être compréhensible dans les deux langues officielles
- . Elle doit présenter l'historique complet de la question et démontrer son à-propos vis-à-vis des membres et des discussions de politique publique en cours
- . Elle doit présenter les arguments, à la fois pour et contre, d'une façon équilibrée, impartiale et objective
- . Elle doit se référer aux meilleurs documents de recherche disponibles de toutes les sources, par exemple, livres, documentation, discours, Hansard, média
- . Elle doit discuter les questions avec des personnes bien informées et expertes, dans la vie publique, le service civil et l'entreprise privée
- . Elle doit s'assurer que les sollicitations et discussions avec divers individus représentent, dans tous les cas, les deux aspects du problème étudié

Publication

- . Neuf fois par an, pendant que le Parlement est en session
 - . Le Rapport d'été contient l'état financier annuel
-

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Federation of Independent Business:

Mr. James Conrad, Director of Legislative Affairs.

Mr. Tom Troughton, Consultant.

From the Department of Consumer and Corporate Affairs:

Mr. Roy M. Davidson, Senior Deputy Director of Investigation and Research.

Mr. Dennis De Melto, Director, Manufacturing Branch.

De la Fédération canadienne des entreprises indépendantes:

M. James Conrad, directeur des affaires législatives.

M. Tom Troughton, conseiller.

Du ministère de la Consommation et des Corporations:

M. Roy M. Davidson, premier sous-directeur des enquêtes et recherches.

M. Dennis De Melto, directeur, Division du secteur secondaire.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 65

Thursday, June 23, 1977

Chairman: Mr. Norman Cafik

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 65

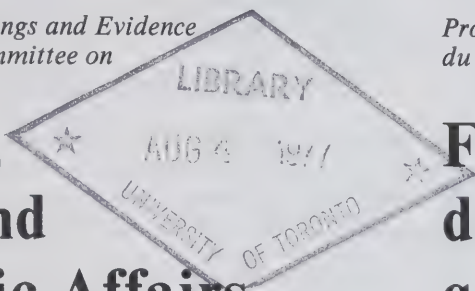
Le jeudi 23 juin 1977

Président: M. Norman Cafik

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finance, Trade and Economic Affairs



Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

CONCERNANT:

L'objet du Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la
trentième législature, 1976-1977

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Mr. Norman Cafik
Vice-Chairman: Mr. Herb Breau

Messrs.

| | |
|--|------------|
| Balfour | Dupras |
| Clarke (<i>Vancouver</i> <i>Quadra</i>) | Gray |
| Clermont | Huntington |
| Demers | Kaplan |
| | Langlois |

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES

Président: M. Norman Cafik
Vice-président: M. Herb Breau

Messieurs

| | |
|------------------------|-----------|
| Lambert | Philbrook |
| (<i>Bellechasse</i>) | Ritchie |
| Martin | Saltsman |
| McCain | Stevens |
| O'Connell | Wise—(20) |

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Thursday, June 23, 1977:

Mr. Gray replaced Mr. Reid;
Mr. Wise replaced Mr. Jelinek;
Mr. Ritchie replaced Mr. Lambert (*Edmonton West*).

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le jeudi 23 juin 1977:

M. Gray remplace M. Reid;
M. Wise remplace M. Jelinek;
M. Ritchie remplace M. Lambert (*Edmonton-Ouest*).

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 23, 1977

(79)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 9:40 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Cafik, Clermont, Demers, McCain, Philbrook, Ritchie, Saltsman, Stevens and Wise.

Other Members present: Messrs. Gray, Halliday, Lambert (Edmonton West) and Schumacher.

Witnesses: The Honourable William G. Newman, Minister of Agriculture and Food, Province of Ontario; Mr. John C. McMurchy, Solicitor, Legal Branch, Ontario Ministry of Agriculture and Food; Mr. W. V. Doyle, Executive Director, Marketing Division, Ontario Ministry of Agriculture and Food. *From the Department of Consumer and Corporate Affairs:* Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research; Mr. Roy M. Davidson, Senior Deputy Director of Investigation and Research.

In attendance: Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (See *Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32*).

The Minister made a statement.

The witnesses answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by the Minister of Agriculture and Food for the Province of Ontario be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings. (See *Appendix "FTE-47"*).

During the course of the meeting, Counsel to the Committee answered questions.

At 11:55 o'clock a.m. the Committee adjourned until 8:00 o'clock p.m. Monday, June 27, 1977.

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 23 JUIN 1977

(79)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 9 h 40 sous la présidence de M. Cafik (président).

Membres du Comité présents: MM. Cafik, Clermont, Demers, McCain, Philbrook, Ritchie, Saltsman, Stevens et Wise.

Autres députés présents: MM. Gray, Halliday, Lambert (Edmonton-Ouest) et Schumacher.

Témoins: L'honorable William G. Newman, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, province de l'Ontario; M. John C. McMurchy, avocat, Contentieux, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario; M. W. V. Doyle, directeur exécutif, Division de la commercialisation, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, province de l'Ontario. *Du ministère de la Consommation et des Corporations:* M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches; M. Roy M. Davidson, premier sous-directeur des enquêtes et recherches.

Aussi présents: M. Donald Affleck, conseiller du Comité, M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Service de recherches.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois. (Voir *procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32*).

Le ministre fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire présenté par le ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation de la province de l'Ontario soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (Voir *Appendice «FTE-47»*).

Au cours de la séance, le conseiller du Comité répond aux questions.

A 11 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'au lundi 27 juin 1977 à 20 heures.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, June 23, 1977

• 0942

[Text]

The Chairman: We shall resume consideration of our order of reference relating to the subject matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

On behalf of all Committee members I want to extend a welcome to the Hon. William G. Newman, Minister of Agriculture and Food for the Province of Ontario. I am particularly pleased in light of the fact that we are really from the same riding, or at least in part, and from the same area. I am very pleased, Bill, to have you before the Committee and to provide this opportunity for you to express your views and the views of the Ministry of Agriculture in respect of the subject matter of Bill C-42.

I have seated to my immediate right, of course, the Hon. Bill Newman; to his right, Mr. W. V. Doyle, Executive Director of the Marketing Division of the Department of Agriculture in Ontario; and to his right, Mr. John C. McMurchy, Solicitor, Legal Branch. Welcome, gentlemen, on behalf of all members of the Committee.

I now want to ask Mr. Newman if he would make a brief opening statement giving us an overview of the concerns of the department in respect of Bill C-42. Mr. Newman, proceed.

Hon. William G. Newman (Minister of Agriculture and Food, Province of Ontario): Thank you very much, Mr. Chairman and members of the Committee. I welcome the opportunity to talk to you this morning for a few brief moments about our concerns about Bill C-42.

You have a copy of our brief, I assume; we sent it down some time ago. I would just like to preface my remarks by pointing out that the farmers in the Province of Ontario and, I think, many farmers in Canada have adequate legislation now in place, but especially in the Province of Ontario through our marketing boards, our controlling agencies, the Farm Products Marketing Board and the Ontario Milk Commission. I guess what I am really saying is that we do not really need the aggravations, as we see them, in Bill C-42.

If I could just summarize my brief very quickly, I would like to point out that we consider that Bill C-42 would create the effective destruction of the marketing-board system as we know it in Ontario today. If you have read through the brief you will know that we have pointed out in detail exactly what we think Bill C-42 would do. It will also show that marketing boards within the Province of Ontario, and a national marketing agency as well, should be excluded, as we are asking for exclusion for provincial marketing boards under Bill C-42. Under Clauses 4 and 5 the demands that are made in that bill would create problems for our marketing boards: they simply could not bring themselves within the exemptions.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 23 juin 1977

[Translation]

Le président: Conformément à notre ordre de renvoi, nous poursuivons l'étude du Bill C-42 Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant les modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

Au nom de tous les membres du Comité, je souhaite la bienvenue à l'honorable William G. Newman, ministre ontarien de l'Agriculture et de l'Alimentation. Cela me fait particulièrement plaisir car nous venons de la même circonscription du moins en partie, et de la même région. Je suis très heureux, Bill, que vous soyez ici et de vous donner ainsi l'occasion d'exposer votre position ainsi que celle du ministère de l'Agriculture à propos du Bill C-42.

Immédiatement à ma droite, se trouve, bien entendu, l'honorable Bill Newman; à sa droite, M. W. V. Doyle, directeur exécutif de la division de la commercialisation du ministère de l'Agriculture de l'Ontario; M. Joyn C. McMurchy, avocat, directeur du contentieux. Messieurs, je vous souhaite la bienvenue au nom de tous les membres du Comité.

Je vais maintenant demander à M. Newman s'il souhaite, en guise d'introduction, nous présenter succinctement les préoccupations du ministère face au Bill C-42. Monsieur Newman, vous avez la parole.

L'honorable William G. Newman (ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, province de l'Ontario): Merci beaucoup, monsieur le président; merci, messieurs. Je suis heureux de pouvoir vous entretenir ce matin de nos préoccupations concernant le Bill C-42.

Vous avez, je suppose, un exemplaire de notre mémoire, que nous vous avons fait parvenir il y a quelque temps. Tout d'abord, les agriculteurs de l'Ontario, et cela s'applique également à bien des agriculteurs du Canada, mais c'est surtout vrai en Ontario—sont soumis à une législation suffisante grâce aux offices de commercialisation, aux organismes de surveillance, à l'Office de commercialisation des produits agricoles et à la Commission ontarienne du lait. Autrement dit, nous n'avons que faire des complications que nous entrevoyons dans le Bill C-42.

Je vais résumer mon mémoire très rapidement en faisant remarquer que, selon nous, le Bill C-42 détruirait le régime des offices de commercialisation que nous connaissons aujourd'hui en Ontario. Si vous avez parcouru notre mémoire, vous savez que nous y expliquons en détail les conséquences du Bill C-42. Nous demandons que les offices de commercialisation de l'Ontario, à l'instar d'un office national de commercialisation, soit soustrait à l'application du Bill C-42. Les articles 4 et 5 créeraient des difficultés pour nos offices de commercialisation qui ne pourraient pas répondre aux conditions de dispense.

[Texte]

In effect I think it would be fair to say that the way we interpret Bill C-42 both proposed subclauses 4.5 and 4.6 would make our marketing boards in the Province of Ontario mere rubber stamps, and we would have, by and large, government-run agencies. We feel this is wrong. We feel our marketing board system which has been in place for many years has been a very effective hard-working organization of people, producer elected boards. We have over-riding boards, of course the Ontario Farm Products Marketing Board, which do keep an eye on the boards, and the Ontario Milk Commission which keeps an eye on the boards. We have pointed all this out in our brief to you.

• 0945

These demands that are set up—I guess I could say it is quite clear to me, and I would like again to suggest for the producers in Ontario, that marketing boards should be exempt under Bill C-42. I know there has been a great deal of controversy about whether they are or whether they are not, and after all the legal discussion that we have had with our people and with others, we feel and we are quite convinced that proposed Section 4.5 and even proposed Section 4.6 would effectively destroy the marketing board system as we know it in the province of Ontario. It would also create a problem in interprovincial trade, as I think was pointed out to you the other day by some representations that were made to you.

I think the whole idea of your bill attempts to achieve the end by promoting and encouraging competition. I would just like to point out to you, any of you who are farmers and I am very proud to be one, that we have never had a problem about competition. It has been a matter of excessive competition that we have been faced with. We think our supervisory boards and agents that we have in the province of Ontario have wide powers to deal with situations if need be, and we certainly do not want an y further boards or commissions on top of that.

I just feel—and I say this in all sincerity—that sometimes we get into too much government bureaucracy and redtape and too much government involvement. When we have a system that has worked so effectively and well in all provinces of Canada, as well as at the national level, I think it is wrong when we start to bring in new legislation which would seriously jeopardize the future of marketing boards and their control agencies in the various provinces.

I am concerned about proposed Section 4.6. It does indirectly what proposed Section 4.5 we feel does directly. It is existing federal legislation. We feel that Bill C-42 is a unilateral attempt perhaps to alter the federal-provincial agreements which have been so meticulously worked out over a period of years. This bill of course is not only inconsistent with those agreements, but wholly incompatible with them, as I have pointed out in the brief to you. as I have pointed out in the brief to you.

Then of course there are always the courts which have already consistently supported marketing boards acting within a province, which are regulating a product marketed within a province. Of course they have been held up in the courts under the British North America Act, and is bill again purports to alter that situation.

[Traduction]

En fait, on peut dire honnêtement, qu'aux termes des articles 4.5 et 4.6, nos offices de commercialisation devraient acquiescer à tout et, dans l'ensemble, nous aurions des organismes d'état. Selon nous, c'est inadmissible. Le régime des offices de commercialisation, lesquels regroupent des producteurs élus, a été très efficace. Il existe bien entendu des organismes de surveillance comme l'Office de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario ainsi que la Commission ontarienne du lait. Nous expliquons tout cela dans notre mémoire.

Il m'apparaît clairement, et je répète que cela est également vrai pour les producteurs de l'Ontario, que les offices de commercialisation devraient être soustraits à l'application du Bill C-42. Ce projet de loi s'applique-t-il ou ne s'applique-t-il pas aux offices de commercialisation? Je sais que la question est très controversée et, au terme de toutes nos discussions d'ordre juridique, nous sommes convaincus que l'article 4.5 et même l'article 4.6 détruiraient le régime des offices de commercialisation qui existe en Ontario. On vous a également fait remarquer précédemment que cela poserait des problèmes au niveau des échanges interprovinciaux.

Le but du projet de loi est de promouvoir et d'encourager la concurrence. Je signale à tous ceux d'entre vous qui sont agriculteurs, et je suis fier d'en être un, que la concurrence ne nous a jamais posé de problème, sauf lorsqu'elle était excessive. Nos organismes de surveillance sont dotés de pouvoirs suffisamment étendus pour éventuellement régler les problèmes qui se poseraient et nous n'avons sûrement pas besoin d'offices ou de commissions supplémentaires pour les chapeauter.

J'estime, et je le dis en toute sincérité, que nous créons parfois une bureaucratie inutile. Lorsqu'il existe un régime qui a fonctionné de manière aussi efficace dans toutes les provinces du Canada ainsi qu'à l'échelon national, il est inutile d'adopter une nouvelle loi qui compromettrait l'avenir des offices de commercialisation et des organismes chargés de les surveiller dans les différentes provinces.

L'article 4.6 me préoccupe dans la mesure où il aboutit indirectement aux mêmes effets que l'article 4.5. A notre avis, le Bill C-42 cherche à modifier unilatéralement les accords fédéraux-provinciaux qui ont été élaborés si méticuleusement pendant de nombreuses années. Comme je le souligne dans le mémoire que je vous ai remis, le projet de loi et ces accords sont non seulement contradictoires mais totalement incompatibles.

Par ailleurs, les tribunaux ont toujours appuyé les offices de commercialisation qui exercent leurs activités dans une province qui réglemente la distribution d'un produit à l'intérieur de cette province. Bien entendu, les tribunaux nous ont donné raison en s'appuyant sur l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, mais ce projet de loi se propose de bouleverser cette situation.

[Text]

I would just like to point out that there has been a lot of talk saying that marketing boards do not come under it, and we have documented it in our brief. I really am concerned. We asked for an exemption because we do have a system in the province of Ontario which has worked extremely well, and which has worked well under provincial legislation with the supervisory boards. We also have federal programs we have worked with on a federal-provincial basis.

I think it is fair to say, and nothing is secret about it, that Mr. Whelan has always been a great supporter of the kind of marketing board assistance we have in this great country of ours. Any bill that would alter or change that in any way would lead me to believe that we are making a retrograde step. After all, we in the province of Ontario feel that farmers are having enough difficult problems making ends meet. It is not a matter of producing enough commodities. It is a matter of promoting and selling our surpluses. When you put one more piece of legislation forward which would directly affect our marketing boards and our way of life in the agricultural situation, where you could very easily under this bill effectively destroy the family farm down the road, that would really worry me. Large corporations could very easily under this bill get into the business and they have the advantage of financial depth that our farmers do not have. Not that they are more efficient; they just have more money behind them. Our farmers are very efficient and very effective people in this province and I know of their capabilities to produce. I know of their great abilities to do what is fair on behalf of all people, and I am proud to be associated with the agricultural community of the Province of Ontario.

• 0950

I guess that is a brief summary, Mr. Chairman. I tried to keep it as short as I could, to point out to you that we are asking for an exemption in Bill C-42, under proposed Sections 4.5 and 4.6 as far as marketing boards are concerned in the Province of Ontario.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Newman.

We will now proceed to questioning and it appears that the point at issue is proposed Sections 4.5 and 4.6 and whether or not marketing boards are exempted and under what kind of circumstances. I am sure we have a number of very direct questions respecting that and perhaps we may be able to resolve that question.

I think I can say right now that it has been on the record on numerous occasions—and we have had a number of briefs from farming communities—that there does not appear to be any attempt to nail marketing boards as far as they are regulated. But the question is now whether the proposed law does something that is unintended. That is the area we have to pursue carefully here today.

Mr. Newman: Mr. Chairman, may I ask you for clarification here?

The Chairman: Yes.

Mr. Newman: You say that the bill does not intend to bring marketing boards under it.

[Translation]

On a souvent prétendu que ce projet de loi ne s'applique pas aux offices de commercialisation. Pour ma part, je pense qu'il s'y applique et nous le prouvons dans notre mémoire. Cela m'inquiète. Je demande une dispense car nous avons en Ontario un régime qui a extrêmement bien fonctionné dans le cadre de la législation provinciale et sous l'égide des organismes de surveillance. Nous avons également des programmes fédéraux qui ont permis une collaboration fédérale-provinciale.

On peut dire honnêtement, et ce n'est pas un secret, que M. Whelan a toujours appuyé vigoureusement les offices de commercialisation et l'aide qu'ils ont apportée à ce grand pays qui est le nôtre. Tous projet de loi qui modifierait cela me conduirait à penser que nous régressons. Après tout, nous pensons en Ontario que les agriculteurs ont suffisamment de mal à joindre les deux bouts. Le problème n'est pas de produire suffisamment mais d'écouler les excédents. Je suis inquiet de voir qu'une loi supplémentaire touchant les Offices de commercialisation et notre mode de vie pourrait très facilement détruire l'exploitation familiale. A la faveur de ce projet de loi, les grandes sociétés pourraient très bien intervenir dans ce secteur et profiter de l'avantage financier qu'elles ont sur nos agriculteurs. Ce n'est pas qu'elles soient plus efficaces; elles ont simplement de meilleures assises financières. Nos agriculteurs sont très efficaces et je connais leur compétence en matière de production. Je sais combien ils cherchent à travailler dans l'intérêt de tous et je suis fier d'appartenir au monde agricole de la province de l'Ontario.

Voilà donc un résumé succinct, monsieur le président. J'ai essayé d'être aussi bref que possible en vous expliquant pourquoi nous demandons que les Offices de commercialisation de l'Ontario soient soustraits à l'application du Bill C-42 et en particulier des articles 4.5 et 4.6

Le président: Merci beaucoup, monsieur Newman.

Nous allons maintenant passer aux questions et, semble-t-il, c'est aux articles 4.5 et 4.6 que nous achoppons; la loi s'applique-t-elle aux Offices de commercialisation et, dans l'affirmative, dans quelle condition. Je suis sûr que nous entendrons un certain nombre de questions très directes à ce propos et peut-être pourrions-nous résoudre ce problème.

Il a été dit fréquemment au cours des discussions que ce projet de loi ne s'applique pas aux Offices de commercialisation dans la mesure où ils sont réglementés et à ce propos nous avons reçu un certain nombre de mémoires émanant du secteur agricole. Mais la question qui se pose est de savoir si ce projet de loi aurait des conséquences imprévues et c'est ce que nous allons examiner, attentivement, aujourd'hui.

M. Newman: Monsieur le président, permettez-moi de demander une explication.

Le président: Oui.

M. Newman: Vous dites que la loi ne s'applique pas aux Offices de commercialisation.

[Texte]

The Chairman: That appears to be what is being said on the record, as I understand it. Before we start questioning, perhaps we could have a comment from the Department of Consumer and Corporate Affairs, which has fathered or mothered this bill so far. That might be helpful before we get into questioning, if that is agreed.

Mr. Davidson, you may wish to make some comments on that point so that we can be very precise in our questioning and that we deal with it in the way it ought to be dealt with. Mr. Davidson.

Mr. Roy M. Davidson (Senior Deputy Director of Investigation and Research, Department of Consumer and Corporate Affairs): Yes, Mr. Chairman. I think it is a misconception to put it in terms of exemption or no exemption. The existing Combines Investigation Act applies generally to industry and commerce in Canada, and the courts already, particularly in the Canadian Breweries case, have defined the interface between competition between the application of the Combines Investigation Act and regulated activities. So if proposed Sections 4.5 and 4.6 did not exist in this bill, the application of the Combines Investigation Act to regulated activities would still be adjudicated by the courts in cases brought before them.

So what the bill seeks to do is to define more clearly what that interface ought to be, and thus avoid the necessity of definition by litigation in the future.

Now the kind of interface that is codified in the bill, of course, is something that Parliament has to decide about—just what form that interface should take. But there will be one of some kind, whether it is defined in the proposed statute or whether it is defined by jurisprudence in cases brought before the courts.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Davidson. Do you want to make any comments, Mr. Affleck, who is our legal counsel, in respect to this before we proceed?

Mr. D. Affleck (Counsel to the Committee): No.

Mr. Newman: Could we ask our legal counsel to comment?

The Chairman: Yes. If your counsel would like to make a comment, by all means. Is it Mr. Murphy or . . .

Mr. John C. McMurchy (Solicitor, Legal Branch, Ministry of Agriculture and Food, Province of Ontario): McMurchy.

The Chairman: Mr. McMurchy. I am sorry.

• 0955

Mr. McMurchy: Well, Mr. Chairman, there may be some problem in the area that Mr. Davidson talked about as far as other regulated industries are concerned. But as we are concerned here with marketing boards, that situation, under the existing combines legislation, was pretty conclusively dealt with in the 1957 reference respecting the Farm Products Marketing Act and the situation was clear and well settled. I do not think there was any real doubt as to what the relationship was between marketing legislation and the combines

[Traduction]

Le président: C'est ce qu'on a dit. Avant de passer aux questions, nous pourrions peut-être demander aux représentants du ministère de la Consommation et des Corporations de nous dire ce qu'ils en pensent car ils sont les initiateurs de ce projet de loi. Cela pourrait nous être utile, si toutefois vous êtes d'accord.

Monsieur Davidson, pourriez-vous nous dire ce que vous en pensez de manière à ce que nous soyons plus précis dans nos questions et que nous ne nous égarions pas. Monsieur Davidson.

M. Roy W. Davidson (premier sous-directeur, des enquêtes et recherches, ministère de la Consommation et des Corporations): Oui, monsieur le président. C'est une erreur de parler d'exemption ou de non exemption. La loi relative aux enquêtes sur les coalitions s'applique à l'ensemble de l'industrie et du commerce et les tribunaux ont déjà défini les rapports qui existent entre la concurrence, l'application de la Loi sur les coalitions et les activités réglementées, et particulièrement dans l'affaire de *Canadian Breweries*. Même en l'absence des articles 4.5 et 4.6, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions s'appliquerait aux activités réglementées et c'est sur cette loi que les tribunaux s'appuieraient.

Le projet de loi se propose de définir plus clairement quels devraient être ces rapports pour éviter d'avoir à s'en remettre à la jurisprudence.

Bien entendu, le Parlement doit se prononcer sur la nature des rapports codifiés dans ce projet de loi. D'une manière ou d'une autre, il y aura une définition, que ce soit dans la loi ou en vertu de la jurisprudence.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Davidson. A ce propos, monsieur Affleck avez-vous des remarques? M. Affleck est notre conseiller juridique.

M. D. Affleck (conseiller auprès du comité): Non.

M. Newman: Pouvons-nous demander le point de vue de notre conseiller juridique?

Le président: Oui, bien entendu. Est-ce M. Murphy?

M. John C. McMurchy (avocat, direction du contentieux, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, province de l'Ontario): Mon nom est McMurchy.

Le président: Monsieur McMurchy. Excusez-moi.

M. McMurchy: En ce qui concerne les autres secteurs réglementés, il pourrait y avoir des difficultés. Ce qui nous intéresse ici, ce sont les offices de commercialisation dont le cas a été réglé aux termes de la Loi sur les coalitions au moment de l'affaire de 1957, concernant la Loi sur la commercialisation des produits agricoles. Je ne pense pas qu'à l'issue de cette décision, il subsiste des doutes quant au rapport qui existe entre la Loi sur la commercialisation et la Loi sur les coalitions. Or, bien entendu, en modifiant ainsi la Loi sur les

[Text]

legislation under that decision. Now, of course, we are faced with a situation where this amendment to the combines legislation would effectively disrupt that situation and the decision of the Supreme Court of Canada in the 1957 reference, if this bill goes through, would be old hat, it would no longer have any standing, and we would be faced with a new situation which appears to put the marketing boards in a different situation than they had existed in up to now under the Supreme Court's judgment.

The Chairman: Mr. Davidson, I think it is important that you pursue that for a moment. Try to keep it as brief as possible. I have four names on the list and I am anxious to get to them as soon as I can.

Mr. Davidson: Mr. Chairman, it is true that the Supreme Court reference does clarify the relationship to a considerable extent, but I think it is certainly far from clear that the misleading advertising provisions, for example, of the combines Investigation Act do not apply to marketing boards.

I think the reference does not deal with that aspect of the Combines Investigation Act and I think it is far from clear that the misleading advertising, as one example, would not be held by the courts to apply to marketing boards.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Davidson.

Mr. Wise.

Mr. Wise: Thank you very much, Mr. Chairman. I want to join with you in welcoming Mr. Newman and the officials of the Ontario Department of Agriculture, and it would be rather unusual for me, I suppose, to let this opportunity go by without expressing congratulations to the Minister on his meeting with success in that event held in Ontario on June 9.

I think the Minister's brief, of course, is an excellent one. It is very explicit and, of course, it represents almost unanimously the views, not only of individual producers of various commodities throughout the province, but throughout the country and, as members of this Committee will appreciate and recognize and admit by now, it parallels almost identically all of the briefs that have been submitted to date.

Whether the Department of Consumer and Corporate Affairs, and it still remains a mystery in my mind and I am certain in the minds of many, intended to bring marketing boards under the purview of this bill, I am not satisfied whether I have the adequate answer to that question. However, let us say that it was their intention to put marketing boards under this particular bill and that premise was based on the thinking that they are not properly and sufficiently regulated. Of course, I want to make it very clear that I certainly do not share that view. I think if we look in other areas of our economy there are few other areas in which segments of our industry are regulated as severely as the commodity boards, but there must have been many instances in the past where certain actions of commodity boards took place and these actions were overruled or revised by the supervisory or regulatory body.

[Translation]

coalitions, on bouleverserait cette situation et le jugement rendu par la cour suprême du Canada en 1957 deviendrait nul et non avenu de sorte que les offices de commercialisation se trouveraient dans une position différente de celle qui existait jusqu'à présent de par le jugement de la cour suprême.

Le président: Monsieur Davidson, il importe que vous précisez cela davantage. Essayez d'être aussi bref que possible. J'ai quatre personnes sur la liste et je voudrais leur donner la parole aussi vite que possible.

M. Davidson: Le jugement de la cour suprême précise ces rapports dans une large mesure, c'est vrai. Ce qui est beaucoup moins évident, à mon avis, c'est que les dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et qui portent sur la publicité mensongère, par exemple, ne s'appliquent pas aux offices de commercialisation.

Le jugement ne parle pas de cet aspect de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et il n'est pas certain que la publicité mensongère, pour reprendre cet exemple, ne puisse pas être invoquée par les tribunaux contre les offices de commercialisation.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Davidson.

Monsieur Wise.

M. Wise: Merci beaucoup, monsieur le président. Je me joins à vous pour souhaiter la bienvenue à M. Newman et aux hauts fonctionnaires du ministère ontarien de l'Agriculture. Il ne serait pas dans mes habitudes de laisser passer cette occasion sans féliciter le ministre de l'issue fructueuse de la réunion qui s'est déroulée en Ontario le 9 juin.

Le mémoire du ministre est bien entendu excellent. Il est très explicite et il reflète la position quasi unanime des producteurs non seulement de la province mais du pays tout entier; vous conviendrez tous que ce mémoire est pratiquement identique à ceux qui nous ont été remis jusqu'à présent.

Le doute subsiste encore dans mon esprit et dans celui de bien d'autres, j'en suis sûr, quant aux intentions du ministère de la consommation et des corporations d'étendre l'application de cette loi aux offices de commercialisation. Je ne pense pas qu'on ait encore nettement répondu à cette question. Supposons toutefois qu'on avait l'intention d'appliquer la loi aux offices de commercialisation parce qu'on pensait qu'ils n'étaient pas suffisamment réglementés. Je ne suis pas d'accord, mais que cela soit bien clair. Si l'on regarde les autres secteurs de notre économie, on s'aperçoit qu'il en existe peu qui se soient soumis à une réglementation aussi stricte que les offices de réglementation; mais il a pu se produire des cas où certaines activités des offices de commercialisation ont été rejetées ou réexaminées par un organisme de surveillance ou de réglementation.

[Texte]

Perhaps this is an unfair question without serving prior notice, but possibly you Mr. Newman, with the help of your able assistants, this morning might cite for the benefit of members of the Consumer Affairs Department a number of these cases that have taken place which would indicate that, indeed, sufficient regulatory provision now exists.

The Chairman: Mr. Newman.

Mr. Newman: I do not know of any specific cases, but I know that Mr. McMurtry has some various cases that we were talking about where we had been before the courts. Is this what you are talking about?

• 1000

The Chairman: No, I think, Mr. Newman, what Mr. Wise is really asking is that he would like information that would indicate the degree of regulation that the supervisory agricultural bodies exercise over their subsidiary bodies within the Province of Ontario.

Mr. Newman: Well let me point out to you that any individual can appeal to either the Farm Products Marketing Board or the Ontario Milk Commission any decision that is made by an individual board. And an individual can make an appeal to the supervisory body and they have in some cases, as you well know, overruled the commodity board in question. So our supervisory bodies under the act have very strong control.

The Chairman: Does that answer your question adequately, Mr. Wise?

Mr. Wise: Yes, it does. In view of the Minister's answer, perhaps I might direct this question to the Counsel for the Department of Consumer and Corporate Affairs.

The Chairman: I am sorry, the Department does not have a counsel; the Committee has Counsel.

Mr. Wise: I stand corrected, Mr. Chairman. Then in view of the Minister's answer and in view of the situation that exists where sufficient regulatory jurisdiction remains over those board, are they not satisfied that sufficient supervision now exists?

The Chairman: Mr. Bertrand or Mr. Davidson.

Mr. Bertrand: I think, Mr. Chairman, it would be a good thing if, for the benefit of the members, we were to go back to the basic principle underlying the regulated conduct exemption.

The Chairman: I think, Mr. Bertrand, that would be very helpful particularly as we have been changing our membership considerably on the subject area. And some members, I think, that are present have not been present, not due to any fault of their own, during the previous discussion and it may be very helpful to do that. Proceed.

Mr. Bertrand: Thank you, Mr. Chairman. Basically this bill is intended to say that the market place shall be governed by competition among the participants but if the state decides for whatever reason to displace those market forces by competi-

[Traduction]

Il est peut-être injuste de poser cette question sans vous avoir averti suffisamment à l'avance, mais avec l'aide de vos collaborateurs éminents, vous serez peut-être en mesure, monsieur Newman, de nous citer un certain nombre de cas indiquant que la réglementation est actuellement suffisante, et cela pour la gouverne des représentants du ministère de la Consommation et des Corporations.

Le président: Monsieur Newman.

M. Newman: Je ne saurais vous citer de cas précis, mais je sais que M. McMurtry en a défendu quelques-uns devant les tribunaux. Est-ce bien ce que vous voulez?

Le président: Non, monsieur Newman. En réalité M. Wise voudrait des renseignements indiquant l'étendue de la réglementation exercée dans le domaine agricole par les organismes de surveillance sur les organismes qui leur sont assujettis en Ontario.

M. Newman: Toute décision d'un office de commercialisation peut être portée en appel par n'importe qui auprès de l'Office de commercialisation des produits agricoles ou de la Commission ontarienne du lait. N'importe qui peut se pourvoir en appel auprès de l'organisme de surveillance qui, dans certains cas, a annulé la décision de l'Office de commercialisation. Nos organismes de surveillance exercent donc un contrôle très sévère dans le cadre de la loi.

Le président: Cette réponse vous satisfait-elle, monsieur Wise?

M. Wise: Oui. Étant donné la réponse du ministre, je pourrais peut-être poser la question au conseiller du ministère de la Consommation et des Corporations.

Le président: Excusez-moi, mais le ministère n'a pas de conseiller; en revanche, nous en avons un.

M. Wise: Je vous remercie de la rectification. Étant donné la réponse du ministre, le ministère n'est-il pas convaincu que les offices de commercialisation sont soumis à une réglementation suffisante?

Le président: Monsieur Bertrand ou monsieur Davidson.

M. Bertrand: Dans l'intérêt des députés, il serait bon de revenir aux principes fondamentaux sur lesquels repose l'exemption des activités réglementées.

Le président: Ce serait en effet très utile car la composition du Comité s'est considérablement modifiée. Certains membres n'ont pas assisté aux discussions précédentes, ce qui n'est d'ailleurs pas leur faute. Ce serait donc très utile. Allez-y.

M. Bertrand: Merci, monsieur le président. Le projet de loi dit en substance que le marché sera régi par la concurrence, mais si, pour une raison ou pour une autre, l'état décide d'éliminer la concurrence et d'imposer ses propres décisions en

[Text]

tion among the participants and substitute its own decision-making system in such a way as to remove the protection that competition ensured to the user, the state in its wisdom by adopting that exclusionary procedure must ensure that the public interest is safeguarded. It is not sufficient to declare that there shall not be competition in this area; the state must take responsibility for what is going on in the area that it has specified. This is the basis of the regulated conduct.

We must have legislation on displaced competition; we must have an authority that takes responsibility for the protection of the public. And the authority must not only be seen to take responsibility, it must actively take responsibility. Otherwise it would be an abdication of the state responsibility.

On that basis, as it has been described and as it works, it ensures that those principles are embodied in the exemption. The federal government, the state government and even some municipal governments are perfectly free to remove competition in some sector within their jurisdiction. They only condition imposed by this exemption is that if you so decide, you take the responsibility for what is going on.

Now that you have displaced the market force, the principle of accountability, those agencies that you create must be accountable and responsible to the state. In that respect you would have to look at every one of those agencies to ask yourself if those agencies are operating in a vacuum or completely independently or are they supervised? This is what "expressly supervised" or "actively supervised" means. This is the basic intention.

• 1005

Now, there might be in Canada 124 or 125 marketing boards. A number of them, according to what we have discussed with a previous witness, are regulated. The supervisory body lays down rules and principles and guidelines that must be followed and it is only within those parameters that the board can operate. In that case there is no doubt that the state as an agency takes responsibility to say, those are the parameters of your freedom of action; I will take responsibility for that area. Now, if you ask me, is there any marketing board in Canada that does not meet all those criteria; my answer is that I do not know. There may be. But for those we have looked at, there appears to be sufficient supervisory functions and the case in point is under the federal marketing act, CEMA. We have discussed the really supervisory function of the agency and found that it is adequately supervised and there is no doubt that this exemption would apply. Now, if the witness is telling us that the marketing boards in Ontario are free to operate and to do whatever they want without effective supervision, except the right of appeal that might occasionally be exercised, I would like to ask the next question: where is the public interest protected and how is it protected in that scheme?

Mr. McCain: What is the public interest? I think that is the question that we have here.

The Chairman: Well, Mr. Newman is very anxious to respond.

[Translation]

supprimant la protection que la concurrence assurait à l'utilisateur, en adoptant cette procédure d'exclusion l'état doit veiller à ce que l'intérêt public soit sauvegardé. Il ne suffit pas de déclarer qu'il ne pourra pas y avoir de concurrence dans tel domaine; l'état doit se porter garant de ce qui se produira dans le domaine où il intervient. Tel est le fondement de la réglementation d'une activité.

Il faut une loi régissant la concurrence ainsi perturbée; il faut une autorité qui veille à la protection du public. Et cette responsabilité doit être assumée de manière active. Sinon, l'état abdiquerait ses responsabilités.

Ainsi, on est sûr que la dispense repose sur ces principes tels qu'ils ont été décrits et tels qu'ils sont appliqués. Le gouvernement fédéral et même certaines collectivités locales sont parfaitement libres d'éliminer la compétition dans certains secteurs qui relèvent de leur compétence, à la seule condition qu'ils en assument totalement la responsabilité.

Après avoir modifié les forces du marché, il faut que les organismes que l'on crée soient responsables et responsables devant l'État. Il faudrait examiner les activités de chacun de ces organismes et se demander si ces derniers opèrent dans le vide ou de manière entièrement autonome, ou bien s'ils sont surveillés? C'est ce que signifie l'expression «activement surveillés». Telle est l'intention fondamentale.

Il y a au Canada 124 ou 125 offices de commercialisation. D'après un témoin précédent, un certain nombre d'entre eux sont réglementés. L'organisme de surveillance établit les règles, les principes et les directives qui doivent être suivis et limite les activités de l'office. En ce cas, il est incontestable que l'état, sous la forme d'une agence, assume la responsabilité de définir les paramètres qui limitent la liberté d'action des offices. Voici ma responsabilité. Vous me demandez ensuite s'il existe au Canada un office de commercialisation qui ne répond pas à tous ces critères; je vous répondrai que je l'ignore. C'est possible. Mais, en ce qui concerne ceux que j'ai étudiés, il semble que les fonctions de surveillance soient suffisantes et je pourrais vous citer l'exemple de l'OCCO, qui est assujéti à la Loi fédérale sur la commercialisation. Nous avons déjà parlé de la fonction de surveillance de cette agence et nous avons conclu qu'elle était suffisante. Cette exemption doit incontestablement s'appliquer. Maintenant, si le témoin prétend que les offices de commercialisation de l'Ontario sont libres de fonctionner et de faire ce qu'ils veulent sans surveillance effective, à l'exception du droit d'appel qui peut occasionnellement être exercé, je voudrais lui poser la question suivante: en quoi et comment l'intérêt du public est-il protégé?

M. McCain: Qu'est-ce que l'intérêt du public? C'est je crois la question que nous devons nous poser.

Le président: Bien, M. Newman brûle de vous répondre.

[Texte]

Mr. Newman: Well, Mr. Chairman, in response to Mr. Bertrand's comments. First and foremost our supervisory boards are set up by legislation and regulations. We have regulations which are their guidelines to deal with the matter. But I would like to point out to you, sir, that as an elected official of the Province of Ontario I have to respond to the needs of the Province of Ontario. I think I have a responsibility to the public interest to make sure that it is done properly in the Province of Ontario and I think we have that. I would be brought to task very quickly, I am quite sure, by the appropriate people in the legislature of the Province of Ontario if I did not have the public interest as my responsibility. So, of course, the public interest must be served and we are doing just that.

We have a system that has worked extremely well, which has taken many years to build, in the Province of Ontario. Our boards are very responsible and I can give you example after example, if you want them, where the Farm Products Marketing Board or the Milk Commission has unilaterally overruled decisions that were made by marketing boards on their own, as well as cases of appeal that have come before them. I think we are well regulated in the Province of Ontario. I think we are acting in the public interest in the Province of Ontario and I have every confidence that our boards are operating in a true and just manner. If they were not, I can assure you that as the House of Commons we have a pretty active legislature in the Province of Ontario and I would be brought to task very quickly if it were not done properly and in the public interest.

The Chairman: Mr. McCain.

Mr. McCain: Mr. Chairman, do you feel that, although you are properly regulated and supervised, there is room for the administrators of this act to disagree with you and therefore take action under the act?

Mr. Newman: Well, I feel that there is enough legislation now under our Farm Products Marketing Act and Milk Commission Act that any regulatory work that needs to be done can be done at the provincial level. You are, in effect, effectively deleting all that work that has gone forward by bringing this under this act. In effect, you are saying that marketing boards, from the way we have interpreted it, should all be really government-operated boards.

Mr. McCain: Yes, virtually all the ground work that has been done in courts over the years ...

Mr. Newman: That is right.

Mr. McCain: ... to establish such agencies as marketing boards as legally-operating structures definitely could be wiped out if this act is interpreted in certain ways.

Mr. Newman: That is right.

• 1010

An hon. Member: Mr. Affleck seems to disagree but I think this is the case. What is your disagreement, Mr. Affleck?

The Chairman: Mr. Affleck.

[Traduction]

M. Newman: Monsieur le président, je voudrais répondre aux commentaires de M. Bertrand. Tout d'abord, nos offices de surveillance sont établis par des lois et des règlements. Il existe des règlements qui leur dictent la ligne à suivre. Mais, je voudrais souligner que, en ma qualité de fonctionnaire élu de la province de l'Ontario, je dois répondre aux besoins de cette province. Je suis responsable de l'intérêt public et dois faire en sorte que l'on réponde de façon appropriée aux besoins de la province de l'Ontario. Si je n'étais pas responsable de l'intérêt du public de la province de l'Ontario, je suis certain que les élus de cette province m'attribueraient très rapidement cette tâche. Nous devons donc évidemment servir l'intérêt du public et c'est ce que nous faisons.

Nous avons mis plusieurs années à mettre en place ce système dans la province de l'Ontario et il fonctionne extrêmement bien. Nos offices sont très responsables et je peux vous citer des séries d'exemples si vous le voulez, où l'Office de commercialisation des produits agricoles ou la Commission du lait ont unilatéralement passé outre certaines décisions prises par les offices de commercialisation eux-mêmes, et ont également négligé les appels qui leur ont été présentés. Je crois qu'en Ontario, nous sommes suffisamment réglementés. Je crois que nous agissons dans l'intérêt du public et je suis convaincu que nos offices fonctionnent de façon sincère et équitable. S'il n'en était pas ainsi, je puis vous certifier que le parlement de la province de l'Ontario est tout aussi active que la Chambre des communes et je serais immédiatement chargé de la responsabilité de servir l'intérêt du public, si je ne l'assumais pas déjà.

Le président: Monsieur McCain.

M. McCain: Monsieur le président, bien que vous soyez suffisamment réglementés et surveillés, pensez-vous qu'il soit possible que les administrateurs de cette loi ne soient pas d'accord avec vous et prennent des mesures conformes à la loi?

M. Newman: J'estime que la Loi sur la commercialisation des produits agricoles et la Loi sur la Commission du lait sont suffisantes et que toutes les autres fonctions de réglementation peuvent être remplies à l'échelon provincial. En proposant ce que vous proposez, vous ne faites en réalité que détruire tout ce que nous avons fait jusqu'à présent. D'après ce que nous croyons comprendre, vous dites que tous les offices de commercialisation devraient être gérés par le gouvernement.

M. McCain: Oui, pratiquement tout ce qui a été fait au cours des années par les tribunaux ...

M. Newman: C'est exact.

M. McCain: ... pour établir ces offices de commercialisation comme des structures opérant dans le cadre de la loi risque d'être détruit si cette loi est interprétée d'une certaine façon.

M. Newman: C'est exact.

Une voix: M. Affleck a l'air de ne pas être d'accord, mais je crois que c'est vrai. Monsieur Affleck vous n'êtes pas d'accord?

Le président: Monsieur Affleck.

[Text]

Mr. Donald Affleck (Counsel to the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs): Mr. Chairman, we have dealt with this problem before, but in light of what the Minister from my province has said, I think it is clear, looking at proposed Section 4.5, that the marketing boards that he is talking about would be exempt from that section.

First of all, if you look at the three tests of regulated conduct, the first test provides that the producer-elected board is required or authorized to engage in the conduct in which it is engaged in, which otherwise might violate the act. And it is clear from the Farm Products Marketing Act of Ontario, in particular Section 8 of that act, in my view, that the Farm Products Marketing Board would be the body—and that is a non-elected body, an appointed body—that authorizes the conduct of a producer-elected board. Indeed, there are 39 separate headings under that act and they delegate certain powers pursuant to Sections 8 and 9 of that act to the producer boards. So there would be no problem meeting that test.

The second test is that the Farm Products Marketing Board, the appointed body, is to have power to regulate or control the conduct of the producer-elected board, and we have heard the Minister indicate quite clearly that they do that and do it actively.

The third test is whether or not the application of the Competition Act or the Combines Act would seriously interfere with the regulatory objectives of the Ontario act, and those are set forth in the Ontario act very clearly in Section 2. I do not think there would be any doubt in the world that if, for example, a producer-elected body was authorized to set prices or quota, to interfere with that would surely, to use the words of the Ontario act, prevent them from providing a system in Ontario whereby producers can band together to control all aspects of the marketing or certain aspects of the marketing of farm products.

So in the Ontario situation at least, as I read the Ontario act, which is much more detailed than some other acts found in other provinces, I would be quite prepared to give a legal opinion that if those indicia exist with respect to particular marketing boards in the province of Ontario, they would be exempt from the sections as set out in Section 4.5, without any doubt.

Mr. Newman: Mr. Chairman, may I just comment?

The Chairman: Yes, Mr. Newman.

Mr. Newman: The legal profession are great and I really do think they make a great contribution to society, but our lawyers do not happen to agree with you on that particular point. I guess I would come back and make an analogy here, that if we cannot agree in here amongst the various legal people, why not leave us alone and let well enough be? But following that, I would ask Mr. McMurphy if he would comment, as we have pointed out in the demands in our brief, but I would like him to comment on your legal opinion.

The Chairman: Mr. McMurphy, if you can deal directly and specifically with . . . This is the nut of the problem, right? We have got to solve it somehow or other, because I do not think

[Translation]

M. Donald Affleck (Conseiller auprès du comité permanent des Finances, du commerce et des questions économiques): Monsieur le président, Nous avons déjà parlé de ce problème, mais compte tenu de ce que dit le ministre de ma province, je crois qu'il est clair que les offices de commercialisation dont il parle doit être exemptés de l'application de l'article 4.5.

Tout d'abord, si vous prenez les trois critères qui définissent une activité réglementée, le premier prévoit que l'activité de l'office doit être autorisée, sous peine d'infraction à la loi. Et il est clair que conformément à l'article 8 de la loi ontarienne, de la commercialisation des produits agricoles que l'Office de commercialisation des produits agricoles—qui est un organisme non élu mais nommé, et l'organisme susceptible d'autoriser les activités d'un office élu par les producteurs. En fait, cette loi compte 39 rubriques séparées et délègue certains pouvoirs aux offices de producteurs conformément aux articles 8 et 9 de cette loi. Il n'a donc aucune difficulté à satisfaire ce critère.

Le second critère est que l'Office de commercialisation des produits agricoles c'est-à-dire l'organisme nommé, doit avoir le pouvoir de réglementer ou de contrôler l'activité de l'office élu par les producteurs, et le ministre a clairement indiqué que c'est ce qu'il doit faire activement.

Le troisième critère consiste à savoir si l'application de la loi de la concurrence qui fait partie de la loi sur les coalitions porte ou non gravement atteinte aux objectifs de réglementation de la loi ontarienne, objectifs définis très clairement à l'article 2 de la loi ontarienne. Je crois qu'aucun doute ne serait possible au cas où un organisme élu par les producteurs était autorisé à fixer des prix ou des quotas. Et pour reprendre les termes de la loi ontarienne, il s'agirait d'interdire en Ontario l'établissement d'un système permettant aux producteurs de se grouper et de contrôler tous les aspects de la commercialisation de certains produits agricoles.

En ce qui concerne la situation ontarienne, la loi de l'Ontario me semble beaucoup plus détaillée que certaines autres lois provinciales et je suis prêt à prononcer l'avis juridique suivant: si ces indices existent à l'endroit de divers offices de commercialisation dans la province de l'Ontario, ceux-ci devraient incontestablement être exemptés de l'application de l'article 4.5.

M. Newman: Monsieur le président, est-ce que je peux faire un commentaire.

Le président: Oui, monsieur Newman.

M. Newman: La profession juridique apporte une très importante contribution à la société mais nos avocats ne sont pas d'accord avec vous sur ce point. Je pourrais peut-être établir une analogie ici: si les divers représentants de la profession juridique ne peuvent pas se mettre d'accord, pourquoi ne nous laissent-ils pas nous débrouiller? Je voudrais néanmoins demander à M. McMurphy de nous dire ce qu'il pense de votre avis juridique compte tenu des demandes que nous faisons dans notre rapport.

Le président: Monsieur McMurphy, si vous pouvez répondre directement et précisément . . . je crois que c'est le cœur du problème, n'est-ce pas? Nous devons le résoudre d'une façon

[Texte]

anybody in this Committee wants to adversely affect the agricultural community. But we have got to find out what the devil the law really says and what in fact it is going to do.

Mr. McMurchy, you might be able to shed some light on it.

Mr. McMurchy: I will try to be brief, Mr. Chairman, because I understand that the Committee has had discussions on this precise point before.

Firstly, as I read proposed Section 4.5 and the definition of regulated conduct, I do not see anything in there that says that that section necessarily has to be applied to the supervisory agencies. I think in respect of 4.5(2)(a), it would be open to argument for any lawyer who was in a position adverse to a marketing board to say that that provision should apply to the marketing board and not to the supervisory agency. And of course, the marketing boards, the producer-elected marketing board would not meet the qualification of being a public agency and therefore would not be exempt. That argument would certainly be open.

• 1015

In proposed Section 4.5(2)(b), Mr. Affleck referred to price setting, for example. The way the Farm Products Marketing Act in Ontario is set up and I think this is true in a number of other jurisdictions as well, price setting is one of those powers which the Farm Products Marketing Board can vest in a producer marketing board. It can give it that power, but the Farm Products Marketing Board cannot itself set prices as such. It can give the power to set prices to a producer marketing board, it can supervise the way the marketing board carries out that power, but it cannot itself set price.

So if, in proposed paragraph (b), the public agency referred to is the Farm Products Marketing Board, you could not say, for example, that the Farm Products Marketing Board is expressly empowered by or pursuant to the Farm Products Marketing Act to set price. So I think there will be problems there.

But the biggest problem is in proposed paragraph (c), and again, I will be brief. I believe this has been discussed before this Committee before, Mr. Chairman, but paragraph (c) is rather unusual for an exemption clause because I think exemption clauses generally tend to exempt a specific category of people or a specific category of action, and there is nothing really specific about paragraph (c).

The meaning of paragraph (c) can vary depending on the individual circumstance. I think this could cause, for example, considerable problems to a marketing board seeking to enforce its regulations in the courts by means of a prosecution because defence counsel could legitimately argue—and all aspects of the legality of our regulations are open to challenge in a prosecution, as I am sure the Department of Consumer and Corporate Affairs would be aware from their difficulties in prosecutions—and the defence counsel could use paragraph (c) to challenge the validity of the regulation, because unless

[Traduction]

ou d'une autre car je crois que personne ici ne veut porter atteinte à la communauté agricole. Nous devons nous efforcer de découvrir ce que dit vraiment la loi et quelles seront ses conséquences.

Monsieur McMurchy, je vous prie de nous apporter des éclaircissements si vous le pouvez.

M. McMurchy: J'essaierai d'être bref monsieur le président car je crois savoir que les membres du comité se sont déjà entretenus de cette question.

Tout d'abord, l'article 4.5 qui définit une activité réglementée ne stipule aucunement que cet article doit nécessairement s'appliquer aux organismes de surveillance. En ce qui concerne le paragraphe 2 (a) de l'article 4.5, tout avocat qui s'oppose à un office de commercialisation peut arguer que sa disposition doit s'appliquer aux offices de commercialisation mais non pas aux organismes de surveillance. Et bien sûr, les offices de commercialisation élus par les producteurs ne répondent pas à la définition d'une autorité administrative et ne doivent donc pas être exemptés. Il est certainement possible de défendre cet argument.

Au sujet de l'article 4.5 (2) (b), M. Affleck a fait allusion à la fixation des prix par exemple. Si l'on considère le fonctionnement de la loi ontarienne sur la commercialisation des produits agricoles, et je crois que c'est vrai dans d'autres provinces également, un office de commercialisation des produits agricoles peut être investi du pouvoir de fixer les prix. Ce pouvoir peut lui être conféré mais il n'a pas en tant que tel le pouvoir de le faire. Cette loi peut donner à un office de commercialisation de producteurs le pouvoir de fixer les prix et la Loi peut surveiller la façon dont ce dernier s'acquitte de ses fonctions.

Mais si l'Office de commercialisation des produits agricoles constitue l'autorité administrative visée à l'alinéa (b) on ne peut pas dire que l'Office de commercialisation des produits agricoles a expressément le pouvoir de fixer les prix conformément à la loi sur la commercialisation des produits agricoles. Cela risque donc de poser des problèmes.

Mais le problème essentiel se trouve à l'alinéa (c) et je m'efforcerai d'être bref. Je crois, monsieur le président, que l'on en a déjà discuté devant ce comité mais l'alinéa (c) est un article d'exemption assez inhabituel dans la mesure où les articles d'exemption tendent généralement à exempter une catégorie spécifique de gens ou d'activités, alors que l'alinéa (c) ne contient aucune précision.

La signification de l'alinéa (c) dépend des circonstances individuelles. Cela risque de causer des problèmes considérables lorsqu'un office de commercialisation cherche à mettre en vigueur ses règlements à l'issue d'un procès devant un tribunal. Si l'avocat de la défense peut légitimement utiliser l'alinéa (c), et tous les aspects de la légalité de nos règlements peuvent être contestés à l'issue d'un procès, et je suis certain que le ministre de la Consommation et des Corporations sait de quoi je parle étant donné les poursuites difficiles qu'il a dû régler... Donc, si l'avocat de la défense peut utiliser l'alinéa (c) pour contester

[Text]

the marketing board could indicate to the court on that prosecution that it was exempt under paragraph (c), then the court would not enforce the regulation because it would be a contravention of the Competitions Act.

I could go on, perhaps at greater length, Mr. Chairman, but I do not know that I need to. I think the important point here is not whether Mr. Affleck or myself is correct but rather that it has become apparent that there is substantial disagreement among legal counsel on this question; and if that is true, then there would be substantial disagreement, I am sure, among judges, because judges are, after all, nothing but lawyers sitting on the bench, and that could not help but cause chaos and confusion. I think something clearer and much more specific than this is required.

Proposed Section 4.5, it appears to me, with great respect, Mr. Chairman, was drafted primarily with a different type of situation in mind. I do not think that the drafts of this particular section even had in mind the peculiar type of two-tier structure that exists in the marketing board situation and which is rather unique in a regulated industry; so this is why this problem about saying whether or not it is the producer board or the supervisory board that is the public agency arises. I do not think it was in the draftsmen's minds when they prepared this section.

Mr. McCain: Mr. Chairman, this puts us in the position, then—which is not at all unique in the world of law—that people disagree; that there is uncertainty, as has been stated in the brief. The Department has stated that the public interest is their objective: the service of the public interest; and the witnesses today are of the opinion that if they chose to consider that marketing boards were not functioning in the public interest, the administrators of this proposed Act could apply its provisions to restrict the operations of a marketing board. That is very definitely their opinion, and they have asked for an exclusion from that and I think it has been very justified.

It has been asked by virtually every agricultural organization in Canada, either by presentation in person or by representation in letter or in communication with the Department. So this is a function which I think this Committee should think very carefully of; and I think the Department should give it very careful consideration.

I would like to ask a question in respect to how much exemption you wish to have. You wish to have exemption from the basic operation of the board, its pricing, its production control capabilities; but do you also wish to be, for instance, exempted from the misleading advertising? Or do you only wish to be exempted from the marketing functions as a marketing agency, rather than in advertising or in some other capacity?

Mr. Newman: Through you, Mr. Chairman, to the member, my comment would be that we would like a straight exemption from the Act for the reasons we have outlined in the brief, that we feel that we have adequate supervision.

[Translation]

la validité des règlements alors la cour a le droit de rejeter ce règlement sous prétexte qu'il est contraire à la loi de la concurrence, à moins bien sûr que l'office de commercialisation puisse prouver à la cour qu'il n'est pas visé par l'alinéa (c).

Je pourrais continuer à vous citer des exemples, monsieur le président, mais je ne crois pas que cela soit nécessaire. L'important n'est pas de savoir si M. Affleck ou moi-même avons raison mais il semble qu'il existe un désaccord important entre les conseillers juridiques à cet égard. Si tel est le cas, alors il en sera de même entre les juges, qui après tout, ne sont rien d'autre que des avocats. Cela ne peut qu'engendrer le chaos et la confusion. Il est nécessaire de prévoir des dispositions plus claires et plus précises.

Sauf votre respect, monsieur le président, il me semble que les rédacteurs de l'article 4.5 devaient avoir en tête des situations tout à fait différentes. Je ne crois pas qu'ils pensaient à la structure particulière de deux tiers qui existe au sein d'un office de commercialisation et qui est assez unique pour une industrie réglementée; c'est pourquoi, le problème se pose de savoir si l'office des producteurs ou l'office de surveillance doit être considérée comme autorité administrative. Je ne crois pas que les rédacteurs avaient pensé à cela lorsqu'ils ont rédigé cet article.

M. McCain: Monsieur le président, nous nous trouvons donc dans une situation qui n'a rien d'unique où les gens ne sont pas d'accord. Comme le dit votre mémoire, nous sommes dans l'incertitude. Le ministère a déclaré que l'intérêt était son objectif, le service de l'intérêt public. Les témoins d'aujourd'hui estiment que si les administrateurs de la loi pensent que les offices de commercialisation sont contraires à l'intérêt public, alors ils devraient appliquer les dispositions de cette loi afin de restreindre les activités de l'office de commercialisation. C'est leur opinion et ils ont demandé d'être exclus de cet article. Je crois que leur demande est justifiée.

Pratiquement toutes les associations d'agriculteurs au Canada nous ont fait la même demande, que ce soit en personne, par l'intermédiaire de représentants, par lettres ou, à l'issue d'un entretien avec le ministère. C'est une question que le comité comme le ministère se doivent d'étudier très soigneusement.

Je voudrais que vous nous disiez dans quelle mesure vous désirez être exemptés. Vous semblez vouloir être exemptés des activités essentielles de l'office, à savoir fixation des prix et capacité de contrôle de la production. Mais vous voulez également être exemptés des dispositions relatives à la publicité trompeuse. Voulez-vous simplement être exemptés des fonctions de commercialisation à titre d'office de commercialisation ou bien préférez-vous être exemptés à titre d'agence publicitaire ou autre?

M. Newman: Monsieur le président, je répondrai du député que nous voulons être exemptés de l'application de cette loi pour les raisons soulignées dans notre mémoire, à savoir que la surveillance dont nous faisons l'objet est suffisante.

[Texte]

• 1020

I am responsible directly to the Executive Council and to the Legislature of the Province of Ontario, and I feel that this whole situation will just open a whole new round of litigation in the courts, and it could go on for years.

I cannot speak personally for the other provinces, but certainly in the Province of Ontario we have sufficient and adequate legislation in place, and it operates well. Of course, we do have joint agreements with the national government on certain aspects of interprovincial trade, which is very important and which is brought out in our brief. I see no problems in the Province of Ontario at the present time, so why would we bring in another piece of legislation which, at least to my mind, and it is almost obvious in here this morning, is a matter of interpretation of the Act by the legal minds. Now if we are going to get into that sort of a situation, and if we have a system that has worked well and the public interest has been served, we have really no alternative but to ask for an exception from this Bill C-42.

Mr. McCain: Excuse me, Mr. Chairman, the witness did not answer all of my question. Do you wish to be excluded from the clauses that would affect misleading advertising as well as from the clauses that would affect the structure of marketing boards?

The Chairman: I thought the Minister had indicated they wanted total exemption, that this is what they are looking for.

Mr. Newman: The misleading advertising, we could live with that.

Mr. McCain: If it were left in.

Mr. Newman: Yes.

Mr. McCain: I would like to get on the second round, Mr. Chairman. I think I see you about to drop the gavel.

The Chairman: Yes. Thank you very much, Mr. McCain. I think prior to proceeding, Dr. Ritchie is next on my list but Mr. Affleck wanted to ask a question. Is that agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Mr. Affleck.

Mr. Affleck: I wonder if the witnesses could outline to us the type of extension they would want. In other words, would it be that everything a marketing board did was exempt, whether they had power to do it or not, or would it just be what they were authorized by their legislation to do? In other words, what I am saying is that, I do not think an exemption would apply in many cases where the courts have held, for example, that marketing boards were doing things that were beyond their powers to do. Is the exemption you intend a complete exemption for everything that marketing boards do, or only when they do it within the realm of the powers they have been given?

Mr. Newman: We have the supervisory boards in the Province of Ontario. Being a lawyer, you are perhaps more familiar

[Traduction]

Je suis directement responsable devant le conseil exécutif et devant le parlement de la province de l'Ontario, et j'estime que cette situation risque de provoquer de nouveaux litiges qui peuvent durer des années dans les tribunaux.

Je ne peux pas parler pour les autres provinces, mais en ce qui concerne l'Ontario, les lois en vigueur sont suffisantes et fonctionnent bien. Bien sûr, nous avons conclu des accords mixtes avec le gouvernement sur certains aspects du commerce interprovincial. Ceci est très important et nous en parlons dans notre rapport. Je crois qu'il n'y a pas de problème en Ontario pour le moment, et nous ne comprenons pas la nécessité d'introduire une nouvelle loi dont l'interprétation prête à confusion parmi les avocats, et cela était manifeste ce matin. Afin d'éviter cette situation, étant donné que notre système fonctionne bien et va dans le sens de l'intérêt public, nous n'avons d'autre choix que de demander d'être exempté de l'application du bill C-42.

M. McCain: Excusez-moi, monsieur le président, le témoin n'a pas répondu à toutes mes questions. Voulez-vous également être exempté des dispositions relatives à la publicité mensongère ainsi que les dispositions qui risquent d'affecter la structure des offices de commercialisation?

Le président: Je crois comprendre que le ministre a dit qu'ils voulaient être totalement exemptés, que c'est du moins ce qu'ils cherchaient.

M. Newman: Nous pouvons accepter les dispositions relatives à la publicité mensongère.

M. McCain: Si on les garde.

M. Newman: Oui.

M. McCain: Je voudrais que vous m'inscriviez au deuxième tour, monsieur le président. Je vois que vous êtes sur le point de laisser tomber votre maillet.

Le président: Oui, merci beaucoup, monsieur McCain. M. Ritchie est le suivant sur ma liste mais je crois que M. Affleck veut poser une question. D'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Monsieur Affleck.

M. Affleck: Je voudrais que les témoins précisent le genre d'exemption dont ils souhaitent faire l'objet. En d'autres termes, veulent-ils que toutes les activités de l'office de commercialisation soient exemptées, autorisées ou non, ou veulent-ils que seules les activités autorisées par leur loi provinciale soient exemptées? En d'autres termes, voici ce que je pense: je crois qu'on ne peut pas appliquer l'exemption dans les cas où les tribunaux ont affirmé par exemple que les offices de commercialisation prenaient des initiatives excédant leur pouvoir. Souhaitez-vous que toutes les activités des offices de commercialisation soient totalement exemptées, ou voulez-vous que seules soient exemptées les initiatives qu'il est en leur pouvoir de prendre?

M. Newman: Nous avons des organismes de surveillance en Ontario. Puisque vous êtes un avocat, vous connaissez peut-

[Text]

with our legislation in detail than I am, but I think we have the powers there now to deal with exactly what you are talking about. I will ask Mr. McMurphy to comment on that.

Mr. McMurphy: With great respect, Mr. Chairman, I think if a complete exemption is given there is more than adequate provision for control of various types. There is the control through the Legislature, to which Mr. Newman has referred, and of course in Ontario at least there is a ready, speedy and convenient method of achieving judicial review of any action taken by a marketing board, and people have not been slow to take advantage of that piece of legislation.

Purely and apart from the supervisory functions of the government and the Farm Products Marketing Board and the Ontario Milk Commission, this remedy in the court by way of judicial review since it was introduced about four years ago has been used quite readily and, in my respectful submission, Mr. Chairman, is one of the most effective methods of control you can get because the courts are very quick to strike down any action by a marketing board where the marketing board has exceeded its statutory powers or acted in any way beyond its jurisdiction.

Mr. Ritchie: Mr. Chairman, I would like to ask the witnesses and probably the department officials this: as Crown corporations are exempted—like Ontario Hydro, and I presume they are exempted—what is the difference you view, say, in Ontario Hydro's business to supply power at presumably public good as opposed to a marketing board? Do you see any difference in structure, or any more constraints on Ontario Hydro to act in the interests of Ontario as compared to the Ontario Tobacco Marketing Board?

The Chairman: Just by way of the introduction of, I think, a little correction here, I do not understand from this legislation or the evidence we have had so far an indication that a body such as Ontario Hydro is specifically exempt.

• 1025

Mr. Lambert (Edmonton West): On a point of order, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, Mr. Lambert.

Mr. Lambert (Edmonton West): Mr. Chairman, you are not one of the . . .

The Chairman: I am sorry, Mr. Lambert, but I interpret my responsibility as the Chairman at least to point out whether the facts are correct or not or to have them clarified. I think it is important for us in our deliberations to know, and I may well be wrong but I think we should get that point straightened out.

Mr. Lambert (Edmonton West): Yes, but on a procedural point, I am going to say your powers are no greater than that of Mr. Speaker in the House. Mr. Speaker in the House would be the first to say that he does not engage in that kind of deliberation. I am just saying that sometimes in the enthusiasm one gets involved in the argument and that, I

[Translation]

être mieux les détails de notre loi que moi, mais je pense que nous avons les pouvoirs de prendre les initiatives dont vous parlez. Je demanderai à M. McMurphy de répondre là-dessus.

M. McMurphy: Sauf votre respect, monsieur le président, je crois que si une exemption totale est accordée, il existe suffisamment de dispositions de contrôle. Il existe le contrôle exercé par le Parlement et M. Newman en a déjà parlé, et bien sûr, en Ontario du moins, il existe un système rapide et pratique d'examen judiciaire de toutes les activités d'un office de commercialisation, et les gens n'hésitent pas à faire jouer cette loi.

Mis à part les fonctions de surveillance du gouvernement, de l'office de commercialisation des produits agricoles et de la Commission du lait de l'Ontario, ce système d'examen judiciaire qui a été introduit il y a environ 4 ans a été largement utilisé et monsieur le président, j'estime que c'est l'une des méthodes de contrôles les plus efficaces que vous pouvez avoir, car les tribunaux n'hésitent pas à condamner les activités d'un office de commercialisation si ce dernier a outrepassé les pouvoirs qui lui sont accordés.

M. Ritchie: Monsieur le président, je voudrais poser aux témoins et aux responsables du ministère la question suivante: étant donné que certaines sociétés de la couronne sont exemptées, comme c'est je crois le cas d'Hydro Ontario, quelle différence y-a-t-il selon vous entre Hydro Ontario et un office de commercialisation en ce qui concerne l'intérêt? Existe-t-il une différence de structure, ou bien Hydro Ontario est-elle davantage contrainte d'agir conformément aux intérêts de l'Ontario que l'office de commercialisation du tabac de l'Ontario par exemple?

Le président: Je voudrais tout d'abord apporter un petit rectificatif. D'après cette loi, et d'après les témoignages que nous avons entendus jusqu'à présent, je ne crois pas qu'un organisme comme Hydro Ontario soit exempté.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): J'invoque le Règlement, monsieur le président.

Le président: Oui, monsieur Lambert.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Monsieur le président, vous n'êtes pas un des . . .

Le président: Je regrette, monsieur Lambert, mais j'interprète ma responsabilité de président comme m'obligeant à signaler si les faits sont exacts ou m'obligeant à obtenir des éclaircissements. Je pense qu'il est important que nous sachions, et j'ai peut-être tort, ce qu'il en est au juste.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Oui, mais du point de vue de la procédure, quant à moi, vos pouvoirs ne sont pas supérieurs à ceux de M. l'Orateur, à la Chambre. M. l'Orateur serait le premier à dire qu'il ne se mêle pas des discussions de ce genre. Je pense simplement qu'il arrive parfois que l'on se laisse emporter par son enthousiasme et j'estime, monsieur,

[Texte]

submit to you, sir, with the greatest respect, is not the role of a chairman of a committee.

The Chairman: I accept the point that you have made but I still believe it is important to have that fact straightened out. Dr. Ritchie.

Mr. Ritchie: Could they answer?

The Chairman: Yes, proceed.

Mr. Newman: May I point out that Hydro is an appointed board. Marketing boards are elected by the producers of that particular commodity. Thus there is a big difference there as far as this bill is concerned between Hydro and marketing boards.

Mr. Ritchie: What about the public interest? Would you say they are both served the same?

Mr. Newman: I would say the public interest is served very well by Hydro if it is explained well and thoroughly.

Mr. Ritchie: What I am getting at is, why do we exempt Crown corporations—I presume they are exempt although I have not heard the departmental officials say this—but we are not going to exempt marketing boards?

Mr. Newman: I would hope that you would. That is why we are here today dealing with the agricultural aspect under proposed Sections 4.5 and 4.6 which we think directly affect marketing boards.

The Chairman: Mr. Clermont.

Mr. Clermont: I understand Mr. Davidson wanted to . . .

The Chairman: Yes. I know Mr. Davidson wants in but I do not want to interfere directly. I will give him an opportunity in a moment.

Mr. Ritchie: Go ahead. I am through.

The Chairman: Mr. Davidson.

Mr. Davidson: Mr. Chairman, there is a problem with Crown corporations because some of them are, we understand, exempt from the application of the Combines Investigation Act and some are not. It depends upon the sort of emanation of the Crown they are, the way they are structured. The more commercial the activity of the Crown corporation, the more likely it is to be covered by the Combines Investigation Act. To illustrate, as I understand it, the CBC is not subject to the Combines Investigation Act but Polymer Corporation or Air Canada would be.

To get back to Ontario Hydro, whether Ontario Hydro is exempt or not in its own function—if Ontario Hydro, for example, decided that it would refuse to supply electricity to customers or would supply them only at a discriminatory rate if the customer refused to buy appliances from Ontario Hydro, that sort of tying arrangement we believe would be subject to the Combines Investigation Act because that is not an area over which they have a natural monopoly and to adopt tying

[Traduction]

sauf tout le respect que je vous dois, que cela n'est pas le rôle du président d'un comité.

Le président: J'accepte votre point de vue, mais je trouve quand même qu'il est important d'éclaircir la question. Monsieur Ritchie.

M. Ritchie: Peuvent-ils répondre?

Le président: Oui, poursuivez.

M. Newman: J'aimerais préciser que la compagnie Hydro Ontario est un organisme dont les membres sont nommés. Les membres des offices de commercialisation sont élus par les producteurs d'un produit donné. Donc, en ce qui concerne ce projet de loi, il y a une vaste différence entre l'Hydro et les offices de commercialisation.

M. Ritchie: Qu'en est-il de l'intérêt du public? Pensez-vous que les deux le desservent de la même manière?

M. Newman: Je dirais que l'intérêt du public est très bien desservi par l'Hydro s'il lui est bien et entièrement expliqué.

M. Ritchie: Essentiellement, je me demande pourquoi nous exemptons les sociétés de la Couronne—je suppose qu'elles sont exemptées, bien que je n'aie pas entendu les fonctionnaires du ministère le dire—mais n'exemptons-nous pas les offices de commercialisation?

M. Newman: J'espère que vous le ferez. C'est pourquoi nous sommes ici aujourd'hui, traitant des questions agricoles soulevées en vertu des articles 4.5 et 4.6 proposés, articles qui, d'après nous, influent sur les offices de commercialisation.

Le président: Monsieur Clermont.

M. Clermont: Si j'ai bien compris, monsieur Davidson, voulait . . .

Le président: Oui. Je sais que M. Davidson veut prendre la parole, mais je ne veux pas intervenir directement. Je lui donnerai l'occasion de parler dans un instant.

M. Ritchie: Allez-y, j'ai fini.

Le président: Monsieur Davidson.

M. Davidson: Monsieur le président, il y a un problème quant aux sociétés de la Couronne, parce que, si nous comprenons bien, certaines d'entre elles se sont pas visées par la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, alors que d'autres le sont. Cela dépend de la manière dont elles sont conçues, structurées. Plus les activités d'une société de la Couronne sont commerciales, plus ses travaux risquent de relever de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Fournissons un exemple; si je ne m'abuse, la société Radio-Canada n'est pas assujettie aux dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, alors que la société Polymer ou Air Canada le sont.

Pour en revenir à Hydro Ontario, qu'Hydro Ontario soit ou non exemptée quant à ses propres travaux . . . si Hydro Ontario décide, par exemple, de refuser de fournir de l'électricité à certains clients ou de la leur fournir uniquement à un taux discriminatoire, au cas où ces clients refusent d'acheter des appareils d'Hydro Ontario, nous estimons que ce genre d'obligations relèverait de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, parce que cela n'est pas un domaine sur lequel

[Text]

arrangements of that kind would be extending the monopoly position which they enjoy into other areas.

The Chairman: Dr. Ritchie.

Mr. Ritchie: Do I understand that at the present time Crown corporations generally are not covered by the present Combines Investigation Act?

The Chairman: Mr. Davidson.

Mr. Davidson: Crown corporations which operate in a commercial way are.

• 1030

Mr. Ritchie: All right. I would like to ask Mr. Newman something. Marketing boards are involved in price setting and in production through the use of quotas, at least in many instances, probably not all. In a general way what is the directive by which your marketing council says that the price-setting mechanism will function? We have heard of eggs and CEMA, I gather, is based on cost of production plus some sort of adequate return which is ill defined. In this price-setting mechanism and in the setting of quotas which might be set presumably to lower production so that goods might not always be available—it is pretty difficult at times to keep the supply there, I think—how do you think they function in the public good? Do you feel that they function only for producers or do they function with the aims of consumers in mind?

The Chairman: Mr. Newman.

Mr. Newman: To go back to your original question, if you were asking if we were in favour of government operated marketing boards, the answer is no, but when it comes down to price setting or quota setting, certainly, as far as I am concerned, if anything is wrong, there is an appeal procedure. For instance, let us use milk, it is all done by a formula pricing. The milk board has made it very abundantly clear that anybody who wants to have a look at their books and have a look at their formula, which they have done, and I think that would hold true for all of our marketing boards, they are quite prepared and open to scrutiny.

As far as setting quotas too low is concerned, so there is not enough, then you get into the whole sphere, of course, of imports and exports General Agreement on Tariffs and Trade, which I am sure you do not want to get into this morning. We have been through that many times before, but certainly there is provision if there is a shortage of a commodity for import permits to be issued by the Department of Consumer and Corporate Affairs. I believe they issue them, is that correct? Oh, I am sorry. The Department of Industry, Trade and Commerce can approve import permits and even sometimes when there is an adequate supply in the Province of Ontario. I am not being too critical there I hope when I say that, but there is no doubt in my mind of the ability of the agricultural community of the Province of Ontario, which is one third of

[Translation]

Hydro Ontario dispose d'un monopole naturel; en recourant à des obligations de ce genre, cette société essaierait d'étendre le monopole dont elle jouit dans d'autres domaines.

Le président: Monsieur Ritchie.

M. Ritchie: Dois-je comprendre qu'actuellement les sociétés de la Couronne, en général, ne sont pas assujetties aux dispositions actuelles de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions?

Le président: Monsieur Davidson.

M. Davidson: Les sociétés de la Couronne exploitées de manière commerciale y sont assujetties.

M. Ritchie: Très bien. J'aimerais poser une question à M. Newman. Les offices de commercialisation influent sur l'établissement des prix et sur la production par l'utilisation de quotas, du moins dans bien des cas, probablement pas tous. De manière générale, quelle est la directive par le biais de laquelle le conseil de commercialisation déclare que fonctionnera le mécanisme d'établissement des prix? Nous avons entendu parler des œufs et, si j'ai bien compris, l'OCCO se fonde sur les coûts de production plus un bénéfice adéquat qui est mal défini. Compte tenu du recours à ce mécanisme d'établissement des prix et à l'établissement de quotas de production supposément inférieurs afin que les marchandises ne soient pas toujours disponibles—il est parfois difficile d'obtenir la marchandise, si je ne m'abuse—comment pouvez-vous estimer que cet organisme fonctionne dans l'intérêt du public? Estimez-vous que ces offices fonctionnent uniquement pour les producteurs ou qu'ils fonctionnent dans l'intérêt des consommateurs?

Le président: Monsieur Newman.

M. Newman: Pour en revenir à votre question originale, si vous nous demandiez si nous étions en faveur d'offices de commercialisation régis par le gouvernement, notre réponse est négative; toutefois, lorsqu'il s'agit d'établir des prix ou des quotas, en ce qui me concerne en tout cas, si l'on constate la moindre faute, on dispose d'une procédure d'appel. Par exemple, prenons le lait: les prix sont établis selon une formule. L'office de commercialisation du lait a clairement dit que quiconque veut examiner ses livres et la formule utilisée, est libre de le faire, chose qui a d'ailleurs été faite, et je pense que cela s'applique à tous nos offices de commercialisation.

Pour ce qui est de l'établissement de quotas trop bas, afin que la production ne soit pas suffisante, nous entrons là dans le domaine des importations, des exportations, de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), et je suis certain que vous ne voulez pas vous lancer dans cela ce matin. Nous en avons discuté bien des fois auparavant, mais le ministère de la Consommation et des Corporations jouit certainement d'une disposition lui permettant, en cas de pénurie d'une marchandise, d'émettre des permis d'importation. Je crois que c'est bien ce ministère qui les émet; n'est-ce pas? Ah, pardon, il s'agit du ministère de l'Industrie et du Commerce, ministère qui peut approuver l'émission de permis d'importation et ce même lorsqu'il existe des stocks adéquats en Ontario. Je ne veux pas nécessairement formuler des critiques en disant

[Texte]

the total of Canada, to produce. Our biggest problem today is to be able to sell the products that we can grow.

Mr. Ritchie: The price setting mechanism, at least until now, has been largely designed to protect the producer rather than the necessity to keep down the price to the consumer because whatever the farm marketing boards deal with generally has an oversupply rather than an undersupply. Is that a fair assessment?

Mr. Newman: Let me give you an example, perhaps that would be the best way to do it. We have just announced, and I will hand my plaudits out to the Government of Canada for introducing it, a broiler marketing plan, which has not been signed as yet, but the affirmative decision to go ahead on that has been given.

Without that plan in place in the Provinces of Ontario and Quebec, which are the major producers of broilers, we would not have a broiler industry in the Province of Ontario or in the Province of Quebec or anywhere else in Canada in a matter of a very short period of time. We have certain factors that we have to take into consideration for the consumer and the producer, but in the long run the consumer. As far as the producer is concerned, we cannot compete on broilers' coming in, say, from Georgia where they do not have the climatic conditions we have to deal with. We do need a board to deal with that particular matter as far as broilers are concerned, but if we lost our industry in Canada completely, and that is a very good possibility, keeping in mind the broilers use a lot of Ontario-and Canadian—grown feed, in the long run the consumer would really be the loser.

Mr. Ritchie: In other words, you are really saying that . . .

The Chairman: Your last question, Dr. Ritchie.

Mr. Ritchie: In your example, in the broiler industry, the price is very low, everybody agrees, due to outside imports, and probably if we went on long enough, the Canadian dollar would fall low enough, the chicken would become so much that the Canadian market would come back, but aside from that, you are holding up the price and by holding up the price, you are preserving the Canadian industry, and in that way the consumer down the road presumably benefits by having a supply of chickens which he is not going to have—well, do you feel that the broiler industry is worth protecting on a national basis?

• 1035

Mr. Newman: I would take another example. You have wide fluctuations across the border on certain prices, and there are times when people say: Well, our prices are too high because we have a board in place. But you do not hear anybody screaming about it when the shift comes and when our prices are actually lower than across the border. You get a steady supply and a fairly steady price, as a rule, so that, in the long

[Traduction]

cela, mais je n'ai, quant à moi, aucun doute quant à l'aptitude de la collectivité agricole de l'Ontario, qui constitue près d'un tiers de la collectivité agricole canadienne, de produire ce qui est nécessaire. Notre plus grand problème actuel est de réussir à vendre les produits que nous cultivons.

M. Ritchie: Le mécanisme de fixation des prix a été conçu, du moins jusqu'à présent, en vue de protéger le producteur plutôt que de réduire le prix payé par le consommateur parce qu'en général les offices de commercialisation agricole ont à s'occuper d'excédents plutôt que de pénuries. Ai-je raison?

M. Newman: Permettez-moi de vous fournir un exemple, ce qui constituerait la meilleure manière de vous expliquer la situation. Nous venons d'annoncer, et j'applaudis l'initiative du gouvernement du Canada, un programme de commercialisation des poulets de grill, document qui n'a pas encore été ratifié, mais pour lequel le feu vert a été accordé.

Sans la mise en œuvre de ce système dans les provinces de l'Ontario et du Québec, qui sont les principaux producteurs de poulets de grill, d'ici très peu de temps nous n'élèverions plus de poulets de grill en Ontario, au Québec ou ailleurs au Canada. Il y a certains facteurs qu'il nous faut prendre en ligne de compte, tant pour le consommateur que pour le producteur, mais à long terme pour le consommateur. En ce qui concerne l'éleveur, nous ne pouvons pas concurrencer les éleveurs de poulets de grill de Georgie qui n'ont pas à affronter les rigueurs de notre climat. Nous avons besoin d'un office qui réglemente l'élevage des poulets de grill, mais si nous perdons entièrement cette industrie au Canada, chose qui est fort possible, compte tenu du fait que ces poulets utilisent beaucoup d'aliments pour volaille cultivés en Ontario et au Canada, à long terme, ce serait les consommateurs qui en pâtiraient.

M. Ritchie: Autrement dit, vous estimez . . .

Le président: Ce sera votre dernière question, monsieur Ritchie.

M. Ritchie: Dans votre exemple, tout le monde en convient, le prix des poulets de grill est très bas, grâce aux importations; probablement, si cela dure assez longtemps, la diminution de la valeur du dollar canadien aidant, le nombre de poulets élevés sera si important que le marché canadien refleurira; toutefois, cela mis à part, vous maintenez le prix à un niveau élevé et, en ce faisant, vous sauvegardez l'industrie canadienne, ce qui permettra au consommateur, à un moment donné, d'être avantagé grâce à la présence d'une production de poulets qu'il n'aurait pas autrement. Eh bien, estimez-vous que l'industrie du poulet de grill vaille la peine d'être protégée à l'échelle nationale?

M. Newman: Prenons un autre exemple. Certains prix connaissent d'importantes variations des deux côtés de la frontière, et il arrive parfois que l'on dise: nos prix sont trop élevés parce que nous avons un office de commercialisation. Mais vous n'entendez jamais personne se lamenter bruyamment lorsque la situation est inverse, lorsque nos prix sont inférieurs à ceux pratiqués de l'autre côté de la frontière. En règle

[Text]

run, the consumer is really a great benefactor from our marketing system.

Mr. Ritchie: Could I ask one supplementary question of the department officials?

Would this Competition Board regard not only just price and supply, but as Mr. Newman has mentioned, adequate supply? Would it be your opinion that the board or advocate would look at this in assessing the actions of a marketing board?

The Chairman: Mr. Davidson.

Mr. Davidson: Yes, Mr. Chairman. The advocate would concern himself, as he is required to do, with the objectives of the Competition Act set out in the preamble, which are concerned with the efficient allocation of resources. He is required to take a long-term view and not simply to look at the immediate benefit to the consumer in the short run.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Clermont.

M. Clermont: Monsieur le président . . .

The Chairman: I am sorry, will you just hold it for a moment?

M. Clermont: . . . mes remarques s'adressent à vous aussi. J'ai été obligé de m'absenter pour aller à une autre réunion de comité. Alors, si mes questions ont déjà été posées, vous me l'indiquerez et je me référerai au compte rendu de la séance d'aujourd'hui.

Ma première question est celle-ci: comment l'Office de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario exerce-t-il sa surveillance sur ses 22 offices de commercialisation. Par exemple, incombe-t-il à l'Office d'approuver les règlements adoptés par les offices en question?

The Chairman: Mr. Newman.

We have touched on that issue, Mr. Clermont, but I would not say that reading the record would adequately answer the question that you have in mind, so I think we should get some further evidence on it.

Mr. Newman: Mr. Chairman, I am not sure that I heard the question correctly. I dropped my earphone, I am sorry.

But you are wondering about the decision made by the supervisory boards that we have in the Province of Ontario. When a decision is made by the Farm Products Marketing Board and the Ontario Milk Commission, under the legislation that we have in the Province of Ontario, that decision is final.

Mr. Clermont: No.

Mr. Newman: Perhaps I misunderstood your question.

Mr. Clermont: My question was not exactly that. I understand that you have 22 marketing boards and—Ma question était la suivante. Vous avez 22 offices de commercialisation en Ontario.

M. Newman: Oui.

[Translation]

générale, on obtient une production uniforme et un prix assez constant ce qui signifie qu'à long terme le consommateur bénéficie le plus de notre système de commercialisation.

M. Ritchie: Puis-je poser une question supplémentaire aux fonctionnaires du ministère?

La commission de la concurrence tiendrait-elle compte non seulement du prix et de l'offre, mais, comme l'a dit M. Newman de la suffisance de l'offre? Estimez-vous que la commission ou l'administrateur examinerait cet aspect en analysant les activités d'un office de commercialisation?

Le président: Monsieur Davidson.

M. Davidson: Oui, monsieur le président. L'administrateur, comme cela est exigé de lui, tiendrait compte des objectifs de la loi sur la concurrence, objectif établi dans le préambule et traitant de la bonne répartition des ressources. Il doit adopter une attitude à long terme et ne pas seulement examiner les avantages à court terme, du consommateur.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Clermont.

Mr. Clermont: Mr. Chairman . . .

Le président: Pardon, voulez-vous attendre un instant?

Mr. Clermont: . . . my remarks are also addressed to you. I was compelled to be away to attend another Committee meeting. Therefore, if my questions have already been asked, please tell me and I shall refer to today's *Minutes of Proceedings and Evidence*.

This is my first question: how does the Ontario Farm Marketing Board monitor its 22 marketing boards? For instance, does it have to approve the regulations of these boards?

Le président: Monsieur Newman.

Nous avons traité de cette question, monsieur Clermont, mais je ne pense pas qu'en lisant les procès verbaux, vous pourrez obtenir une réponse adéquate à votre question; je pense donc que l'on devrait vous répondre.

M. Newman: Monsieur le président, je ne suis pas certain d'avoir bien entendu la question. Veuillez m'excuser, mais j'ai laissé tomber mon écouteur.

Vous posez des questions au sujet des décisions prises par les offices de surveillance de la province de l'Ontario. Lorsque l'Office de commercialisation des produits agricoles et la Commission du lait de l'Ontario prennent une décision, en vertu de la loi de l'Ontario, cette décision est finale.

M. Clermont: Non.

M. Newman: Je n'ai peut-être pas bien compris votre question.

M. Clermont: Ce n'était pas exactement ma question. Si je comprends bien, vous avez 22 offices de commercialisation, et . . . this was my question: you have 22 marketing boards in Ontario.

Mr. Newman: Yes.

[Texte]

M. Clermont: Est-ce qu'il incombe à l'Office de commercialisation des produits agricoles de l'Ontario d'approuver les règlements adoptés par les offices en question?

The Chairman: Mr. Newman.

Mr. Newman: The regulations that are set up by the various commodity boards in the Province of Ontario are approved by the Farm Products Marketing Board. And, as I said earlier, there is an appeal process, of course. Or the Farm Products Marketing Board has, in some cases, dealt directly with the decision made by a board without an appeal process even being carried out.

M. Clermont: Monsieur le président, à la page 8 de la version française du mémoire, le ministre dit que le projet de loi est une tentative unilatérale en vue de nuire aux ententes fédérales-provinciales. Est-ce que le ministre pourrait nous dire pourquoi le projet de loi que nous avons devant nous serait totalement incompatible avec ces ententes?

• 1040

Mr. Newman: Under federal legislation, under the Agricultural Marketing Products Act of Canada, we have extension of powers by our provincial commodity boards for price-setting when we move in a provincial trade, and because of this we feel the bill really does not cover this in our regard.

As I point out on page 6, it is really an attempt to alter those federal-provincial agreements in this bill because as you affect marketing boards or commodity boards then it is almost a unilateral attempt to alter those federal-provincial agreements that we have worked on so diligently for many, many months and years. And I can tell you that at some of our conferences they do take some time to hammer out. As I say, this bill is not only inconsistent with those agreements but also wholly incompatible with them. This bill could literally destroy many federal-provincial agreements we have in place today.

Le président: Monsieur Clermont.

M. Clermont: Monsieur le président, est-ce que je pourrais avoir la réaction de M. Affleck, notre conseiller juridique, ainsi que celle de M. Bertrand ou de l'un de ses fonctionnaires, aux commentaires du ministre à propos de ma question?

The Chairman: Mr. Affleck.

Mr. Affleck: Mr. Chairman, my reaction is simply that if a provincial marketing board operating under the federal Act, the Agricultural Products Marketing Act, is not supervised in any of the decisions it makes in the interprovincial or export trade then this bill will have an effect. If in fact those boards are supervised when they make those decisions, in my view this bill will not have any effect.

Mr. Bertrand: Mr. Chairman, I concur with that opinion; we have expressed it quite frequently before.

The Chairman: Thank you very much.
Monsieur Clermont.

[Traduction]

Mr. Clermont: Is the Farm Products Marketing Board of Ontario in charge of approving the regulations passed by these boards?

Le président: Monsieur Newman.

M. Newman: Les règlements établis par les divers offices de commercialisation de produits de l'Ontario sont approuvés par l'Office de commercialisation de produits agricoles de l'Ontario. Comme je l'ai dit, il existe bien sûr une procédure d'appel. Dans certains cas, l'Office de commercialisation des produits agricoles s'est occupée directement de la décision prise par un office, sans même recourir à la procédure d'appel.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, on page 6 of the brief, the Minister says that the bill is a unilateral attempt to jeopardize federal-provincial agreements. Could the Minister tell us why the bill we are considering is totally incompatible with these agreements?

M. Newman: La loi fédérale sur l'organisation du marché des produits agricoles délègue à nos offices de commercialisation provinciaux les pouvoirs d'établir les prix lorsqu'il s'agit d'un commerce provincial, et c'est pourquoi nous estimons que le projet de loi est insatisfaisant à cet égard.

Comme je l'ai signalé à la page 8, ce projet de loi essaie vraiment de modifier ces ententes fédérales-provinciales parce que le fait d'influer sur les offices de commercialisation constitue pratiquement une tentative unilatérale de modifier les ententes fédérales-provinciales pour lesquelles nous avons peiné diligemment pendant bien longtemps. Je peux vous dire que, pendant nos conférences, il faut un bon laps de temps avant que ces ententes soient conclues. Je le répète, non seulement ce bill n'est-il pas conforme à ses ententes, mais encore est-il tout à fait incompatible avec elles. Il pourrait, littéralement, détruire un bon nombre d'ententes fédérales-provinciales en vigueur actuellement.

The Chairman: Mr. Clermont.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, could I have the opinion of Mr. Affleck, our legal counsel, and that of Mr. Bertrand or one of his colleagues, as to the Minister's comments in answer to my question?

Le président: Monsieur Affleck.

M. Affleck: Monsieur le président, ma réaction et simplement que si un office de commercialisation provinciale fonctionnant en vertu de la loi fédérale, de la loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, n'est surveillé pour aucune des décisions qu'il prend quant au commerce interprovincial ou aux exportations, ce projet de loi aura une certaine utilité. Si, en fait, ces offices sont surveillés lorsqu'ils prennent ces décisions, d'après moi, ce projet de loi ne sera d'aucun effet.

M. Bertrand: Monsieur le président, je suis d'accord avec cette opinion. Nous l'avons fréquemment exprimée auparavant.

Le président: Merci beaucoup.
Mr. Clermont.

[Text]

M. Clermont: Ma dernière question, monsieur le président... À la page 6 du mémoire il est mentionné que certains offices de commercialisation provinciaux fonctionnent en vertu de pouvoirs élargis qui leur sont conférés par la loi fédérale...

Monsieur le président, qui surveille ces organismes qui reçoivent des pouvoirs élargis de par la loi fédérale?

The Chairman: Mr. Newman.

Mr. Newman: I believe it is the federal Cabinet, by order in council. I am not sure on that and perhaps Mr. McMurchy could answer it.

Mr. McMurchy: Yes, if I could, Mr. Chairman. When a board receives an extension of powers under the Agricultural Products Marketing Act, that extension of powers in the first place is given by order in council so the initiation of those powers rest with the federal Cabinet. Then each order made by a marketing board under that authority goes through a detailed scrutiny, first at the federal Department of Agriculture level and then subsequently through the Privy Council Office under the Statutory Instruments Act. Of course, like any order in council issued by the federal Cabinet, or indeed any cabinet of any government, that order in council is always subject to revocation at any time at the Governor in Council's pleasure. So there is supervision there, although not supervision by a board as such. But the supervision does exist.

M. Clermont: Merci, monsieur le président.

The Chairman: Thank you. I think Mr. Newman or maybe some of his officials wanted to make a comment in regard to the exchange immediately preceding this one.

Mr. Newman: I would just like to ask a question, if I can, Mr. Chairman. Is it all right for me to ask a question?

The Chairman: Well, maybe if you put it in a rhetorical way. Generally the witnesses answer questions, but we are trying to be as open as we can.

Mr. Newman: Then let me put it this way: maybe somebody should clarify it «for me, but I am not clear as to exactly where the Ministry stands as far as marketing boards are concerned. We are led to believe, verbally to some of my senior staff, and as it is pointed out on page 6, that marketing boards are intended to come under this bill. Yet we are led to believe, perhaps by certain articles and statements we have read, that they are not. Perhaps that could be thoroughly clarified for us this morning.

The Chairman: I think that requirement could best be met by the department official who could speak on behalf of the legislation. Mr. Bertrand.

• 1045

Mr. Bertrand: Mr. Chairman, I think in principle you will find that the regulated conduct exemption is a general framework of exemption. If you ask us whether we had in mind, when we drafted the legislation, ensuring that marketing

[Translation]

Mr. Clermont: This will be my last question, Mr. Chairman. On page 6 of the brief, it is mentioned that some provincial marketing boards operate under powers extended to them by the federal act.

Mr. Chairman, who supervises these bodies operating under powers extended by the federal act?

Le président: Monsieur Newman.

M. Newman: Je pense que c'est le cabinet fédéral, par décret en conseil. Je ne suis pas certain de cela, et peut-être M. McMurchy pourrait y répondre.

M. McMurchy: Oui, si vous le permettez, monsieur le président. Lorsqu'en vertu de la loi sur l'organisation du marché des produits agricoles certains pouvoirs sont accordés à un office, cet octroi de pouvoir s'effectue d'abord par un décret en conseil, ce qui signifie que ces pouvoirs relèvent du cabinet fédéral. Ensuite, chaque ordonnance promulguée par un office de commercialisation en vertu de cette autorisation est soumise à un examen détaillé, premièrement par le ministère fédéral de l'Agriculture, deuxièmement par le bureau du conseil privé, en vertu de la loi sur les textes réglementaires. Bien sûr, comme tout décret en conseil promulgué par le cabinet fédéral, ou, en fait, par le cabinet de n'importe quel gouvernement, ce décret en conseil peut toujours être révoqué selon le bon plaisir du gouverneur en conseil. Il y a donc surveillance de cette manière, bien que le conseil lui-même ne soit pas surveillé. La surveillance existe quand même.

Mr. Clermont: Thank you, Mr. Chairman.

Le président: Merci. Je pense que M. Newman ou l'un de ses collaborateurs voulait faire une observation au sujet de la discussion qui avait précédé celle que nous venons de terminer.

M. Newman: J'aimerais simplement poser une question, monsieur le président, si vous le permettez. Puis-je poser une question?

Le président: Peut-être, si vous le faites de manière rhétorique. En général, les témoins répondent aux questions mais nous essayons de simplifier les choses autant que possible.

M. Newman: Mettons les choses ainsi: peut-être quelqu'un pourrait me préciser, car je ne le sais pas au juste, quelle est la position du ministère en ce qui concerne les offices de commercialisation. D'après certaines conversations, mes hauts fonctionnaires ont été portés à croire, comme cela est signalé à la page 6, que les offices de commercialisation sont en fait assujettis à ce bill. Toutefois, si nous en croyons certains articles et certaines déclarations que nous avons lus, ils n'y seront pas assujettis. Peut-être cela pourrait-il nous être entièrement expliqué ce matin.

Le président: Je pense que les hauts fonctionnaires du ministère sont les mieux placés pour parler de cet aspect de la loi. Monsieur Bertrand.

M. Bertrand: Monsieur le président, en principe, l'exemption eu regard de l'activité réglementée est assez générale. Si vous voulez savoir si, lorsque nous avons rédigé la Loi, nous songions à exempter les offices de commercialisation, quel que

[Texte]

boards will be precisely exempt no matter what they do, no matter how they operate and so on, we did not have that in mind. We said that marketing boards, like every other regulated sector, should fall under those general principles, but we realized that those general principles would be wide enough to cover the marketing boards and to exempt them. We had no intention of specifically saying that marketing boards are exempt no matter what, but when we devised the exemptions we undoubtedly had in mind that they would apply to the number of marketing boards that we know of.

The Chairman: Could that be rephrased to say you did not want to exempt them in theory but you wanted to exempt them in practice? Is that really what you are saying?

Mr. Bertrand: Yes.

Mr. Wise: Mr. Chairman, on a point of order.

The Chairman: Yes?

Mr. Wise: How could you separate it?

The Chairman: I do not know. I think it is a dilemma.

Mr. Wise: That is the problem.

The Chairman: Mr. Gray, I have your name on the list and I have Mr. Lambert preceding you. Is it agreeable to proceed in that way?

Mr. Gray: Yes, Mr. Chairman. Thank you.

The Chairman: Mr. Lambert.

Mr. Lambert (Edmonton West): I am concerned about the exchange that Mr. Affleck, Mr. Bertrand and Mr. Newman engaged in a few moments ago. That is, if a marketing board of the kind that is subject to discussion at this time carries on some activity which is not supervised, or carries on some activity which it is not authorized to do, then it would be subject to the operations of this proposed act. Are there not some general exemption such as labour unions, which are totally exempt from the operations of this proposed act? It is the opinion of those who advocate this legislation that the unauthorized activities of any trade union group in the country would be subject to the operations of this proposed act, or do they have a total and absolute exemption?

The Chairman: Mr. Bertrand.

Mr. Bertrand: Mr. Chairman, the exemption for collective bargaining is not total and absolute; it is conditional. The agreement must be for their own reasonable protection as workmen and employees. If it goes beyond that objective and the principle is spelled out in labour's law, it would be subject to the Combines Investigation Act.

Mr. Lambert (Edmonton West): My own comment, is, that is but a litany of weasel words. What is "for their own reasonable protection"? On Monday morning it could be one thing; on Thursday morning it could be something else.

This is the difficulty that I find here and in the principle of a great deal of this legislation, including marketing agency legislation. We are getting so damned regulated in this country that you breathe by numbers. That is a fact. What starts out

[Traduction]

soit leur fonctionnement, je vous répondrai par la négative. Nous croyons que les offices de commercialisation, comme toutes les autres catégories réglementées, devraient être assujettis à ces principes généraux même si ceux-ci pourraient être assez vagues pour les exempter. Nous n'avions pas l'intention de faire exception expressément pour les offices de commercialisation, mais de toute façon, nous voulions que certains d'entre eux soient assujettis.

Le président: Pourriez-vous reformuler votre réponse, s'il vous plaît. Si j'ai bien compris, vous ne vouliez pas les exempter en théorie, mais bien en pratique; c'est ce que vous avez dit?

M. Bertrand: Oui.

M. Wise: Monsieur le président, j'invoque le Règlement.

Le président: Oui?

M. Wise: Comment peut-on faire la nuance?

Le président: Je ne sais pas, c'est un véritable dilemme.

M. Wise: C'est cela le problème.

Le président: Monsieur Gray, j'ai votre nom sur la liste, tout de suite après celui de M. Lambert. Cela vous convient-il?

M. Gray: Oui, monsieur le président. Merci.

Le président: Monsieur Lambert.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Les propos qu'ont échangés tout à l'heure M. Bertrand, Affleck et Newman, m'intriguent. On a dit que si un office de commercialisation mène certaines activités non réglementées, ou certaines activités qui ne lui sont pas autorisés, alors il est assujéti à la loi. Certains organismes comme les syndicats ne sont-ils pas carrément exclus de la loi? D'après les parrains de ce projet de loi, les activités non autorisées d'un syndicat seraient-elles assujetties à la loi ou sont-elles exemptées?

Le président: Monsieur Bertrand.

M. Bertrand: L'exception faite pour les négociations collectives n'est pas universelle, elle est conditionnelle. La convention doit être signée pour apporter un degré raisonnable de protection aux travailleurs ou employés. Au-delà de cet objectif dont les principes sont énoncés dans la législation du travail, elle est assujéti à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): D'après moi, voilà un cha-pelet d'ambiguïtés. Qu'entendez-vous par «pour leur apporter un degré raisonnable de protection»? Lundi matin, vous pouvez lui prêter un sens et le mardi matin, un tout autre sens.

Je trouve que c'est là le problème que pose ce projet de loi, comme bien d'autres lois du pays, y compris celle régissant les offices de commercialisation. Il y a tellement de règlements qu'il faut maintenant demander la permission pour respirer.

[Text]

as an ideal becomes subject to a growing pack of regulations and enforcement, and it is one of our dilemmas in this country right now. The cost of complying with all of these regulations all they way down the line comes down at that bottom-line figure. People around here may be sick of listening to me say "that bottom-line figure", but it is the bottom-line figure that concerns us in the export market when we are competing; it is the bottom-line figure even in our domestic market. You can so load the cost of production, the cost of compliance to our domestic agricultural producers, that you say we have to protect them from the poultry producers in Georgia. It is not only weather or climatic conditions here in Canada that are causing us to be at the mercy of a lot of foreign competition. We are tying the hands of our own producers in agricultural products and it is getting worse. Here is a clear example. We have marketing legislation with regard to agricultural products. It is indicated that there are several tiers of supervision, and sometimes those damn fool regulations that get involved in this. Then we have another agency that comes in on an override. This is what it is.

• 1050

A good deal of this is; we are going to cover the holes that might not be covered in the supervision of marketing agencies. That is the philosophy. People can shake their heads if they want but that is the philosophy. It is not only here but we are getting it in the Department of Industry, Trade and Commerce. We are getting it in all our departments and then we wonder at the size of the millstone that we impose upon Canadian producers. I do not care whether it is starting at the farm or the smaller factory or in business. We have a fetish for getting into regulation and over-regulation. The thing is a self-feeding cancer.

Every time governments, provincial or federal, set up boards, you have a bureaucracy that goes with it, a self-justifying bureaucracy. You just sit down, Mr. Minister, and examine your own Ministry and you can see it happening. Then we begin to understand why this country has some problems. We have to stand back and look. I do not think we should have a jungle or a totally unregulated or unsupervised society, but the point comes where you have to sit back and look at what kind of a mess we have ourselves into. That is what I am concerned about in this act. What we also have is a parallel or a companion act called Bill C-16 which is also replete with 22 sections empowering the passage of regulations, and you cannot get, at this time, an indication of what the regulations are going to be. Breathing is going to be regulated in this country pretty soon.

I would like to have a comment here as to just why it is necessary to have these powers? Incidentally far too many of these boards have the final say. They are not subject to review and then in Ontario, in Alberta, and in other places, you have to have a commission set up to look into the powers of boards. How many boards or commissions have you whose decisions are final and not subject to judicial review? There is an examination, the fashioning of a hair shirt, the wearing of it

[Translation]

C'est vrai. Ce qui était à l'origine un idéal devient un amas de règles et règlements; c'est un vrai dilemme. Il en coûte très cher pour respecter tous ces règlements et c'est toujours le consommateur qui paye. Je répète constamment que c'est toujours le consommateur qui paye, mais c'est vrai et c'est surtout important sur les marchés d'exportation où la concurrence est serrée; et c'est tout aussi important sur notre marché intérieur. Vous augmentez tellement les coûts de production de nos agriculteurs que vous vous dites maintenant obligés de les protéger des agriculteurs de la Georgie. Il n'y a pas que le climat et les conditions météorologiques au Canada qui nous mettent à la merci de la concurrence étrangère. Nous lions les mains de nos propres agriculteurs et cela va en empirant. Vous avez là l'exemple parfait. Il existe déjà une législation régissant les offices de commercialisation des produits agricoles. On l'a dit, et il y a plusieurs paliers de surveillance. Parfois, on ajoute même bien des règlements. Tout à coup, voilà un autre organisme qui veut prendre la haute main, rien de moins.

On veut simplement vous combler les quelques petites lacunes qu'on pourrait trouver dans la surveillance des offices de commercialisation. C'est cela, le principe directeur. Ne hochez pas la tête c'est bien vrai. Et voilà que cela commence au ministère de l'Industrie et du Commerce. Ce sera bientôt la même chose dans tous les ministères et ensuite, on va s'étonner de la lourdeur du fardeau imposé aux agriculteurs canadiens. Cela m'est indifférent que cela commence à l'entreprise même ou à l'usine. C'est du fétichisme, il nous faut règlement après règlement. C'est un véritable cancer.

Chaque fois que les gouvernements provincial ou fédéral créent des organismes, toute une bureaucratie autocréatrice surgit. Vous n'avez qu'à examiner votre propre ministère, monsieur le ministre, pour en avoir un exemple. C'est seulement ensuite qu'on commence à comprendre pourquoi notre pays a tant de problèmes. Il nous faut prendre le temps de regarder. Je ne crois pas que nous devrions vivre dans une jungle ni dans une société sans aucun règlement au contrôle, mais vient un moment où il nous faut prendre le temps de regarder autour de nous pour nous rendre compte du chaos dans lequel nous nous trouvons. C'est ce qui m'inquiète dans cette loi. Il y a également une autre loi parallèle à celle-ci, le bill C-16, farci de 22 articles déléguant le pouvoir de réglementation et pourtant, nous ne sommes même pas capables d'obtenir une idée de ce que ces règlements seront. Je vous assure qu'il faudra bientôt demander la permission avant de respirer.

J'aimerais qu'on m'explique pourquoi tous ces pouvoirs sont nécessaires. En passant, je trouve que trop souvent, tous ces organismes ont le mot de la fin. On ne peut revoir leur décision si bien qu'en Ontario, en Alberta et dans d'autres provinces encore, il faut créer une commission chargée de faire enquête sur les pouvoirs de ces organismes. Dans votre province, combien d'offices ou de commissions prennent des décisions sans recours? Ensuite, il y a enquête, puis on sort le calice et c'est le

[*Texte*]

and then government come to the penitents' bench and says, we have gone too far. That is the whole process. But why go through that? Why do we have to go through that?

The Chairman: Mr. Newman would you like to make a comment?

Mr. Newman: I would be glad to make a comment. I would have to agree with you that sometimes we have too much government bureaucracy at all levels. But let me say that I think in the agricultural industry in the Province of Ontario, as Minister of Agriculture and Food and also farming, we have very efficient, well-run marketing boards that are all subject to review through either our Farm Products Marketing Board or our Ontario Milk Commission. We think we have a very efficient way of protecting both the producers and the consumers of this province. We feel that it has worked very well. And the reason we are down here today is because we just do no want another level; one that is going to perhaps create a great deal of chaos in interpretation in the courts down the road, when we have a situation that is working so well in the province.

• 1055

We still have export markets in the Province of Ontario for our commodities. With no disrespect to any Western members who may be here, Western Canada and other countries produce a lot of wheat, but we produce exactly one third of the total agriculture production of Canada right here in the Province of Ontario. We have an export market and we are working hard on export markets and we are looking for some co-operation, of course, at the federal level on this. We have been able to compete and we have been able to take away markets from some other countries because of our farmers' efficiency in the Province of Ontario. But when you get another level of legislation—and I do not know how many boards have been before you, I know there have been a tremendous number and some of them are here this morning—it all takes time and effort. When you analyse it all, the system that we have in Ontario I think protects both the producer who should be protected and the consumer.

We are here today with our staff and other boards, and other boards have been here and we just do not see any need for proposed Sections 4.5 and 4.6. So far as marketing boards in the Province of Ontario are concerned, we want to get on with the job of selling our commodities; that is our biggest job, surpluses that we have and want to sell.

An hon. Member: Hear, hear!

Mr. Lambert (Edmonton West): Certainly I am the first one to lead an attack on the multiplicity of levels of jurisdiction, that is implicit in my argument, but on the other hand I am going to suggest to you too that the operations of some of these boards have the heads of producers and consumers shaking in wonderment at some of the nonsensical performances. This is also part of a complexity of regulations where

[*Traduction*]

gouvernement qui doit le porter pour se retentir après avoir avoué qu'il est allé trop loin. C'est toujours la même chose; pourquoi serait-ce nécessaire? Pourquoi devrions-nous toujours procéder ainsi?

Le président: Monsieur Newman, aimeriez-vous ajouter quelque chose?

M. Newman: Avec plaisir. Je suis d'accord avec vous, parfois, la bureaucratie gouvernementale a tous les paliers, est beaucoup trop lourde. Par contre, je crois que je peux affirmer, à titre de ministre de l'Agriculture et de l'alimentation, pour la province de l'Ontario, que nos offices de commercialisation sont très efficaces et très bien administrés et tous peuvent faire l'objet d'un contrôle par l'Office de commercialisation des produits agricoles, ou la Commission du lait de l'Ontario. Nous arrivons très bien à protéger à la fois les agriculteurs et les consommateurs ontariens. Tout s'est toujours très bien passé. Si nous sommes ici aujourd'hui, c'est parce que nous ne voulons pas d'une nouvelle couche de règlements qui sèmeront probablement la zizanie puisqu'on ne pourra jamais être certain de l'interprétation qu'en feront les tribunaux. C'est inutile puisque tout est si bien dans la province.

Nous avons toujours des marchés d'exportation pour nos denrées. Loin de vouloir insulter les députés de l'Ouest, je reconnais que l'Ouest et d'autres pays produisent énormément de blé, mais je dois dire que nous, en Ontario, nous produisons exactement le tiers de tous les produits agricoles canadiens. Nous avons un marché d'exportation que nous nous battons pour conserver et nous aimerions que le gouvernement fédéral nous y aide. Nous avons jusqu'à présent réussi à faire concurrence et même à subtiliser à d'autres pays leurs marchés grâce à la rentabilité de nos agriculteurs. Si on vient nous ajouter une autre loi, il faudra encore plus de temps et d'efforts. D'ailleurs, je ne sais combien d'offices ont comparu devant vous mais certainement un grand nombre car ce matin encore je vois des représentants d'autres offices. Finalement, je crois que le système ontarien arrive à protéger à la fois l'agriculteur et le consommateur.

Aujourd'hui, nous sommes venus accompagnés de notre personnel et de celui d'autres offices; et avant nous, d'autres ont comparu. Personne ne comprend la nécessité des articles 4.5 et 4.6 du bill. En ce qui concerne les offices de commercialisation de l'Ontario, ils veulent simplement s'occuper de vendre leurs denrées, surtout les excédents, notre plus grande tâche.

Une voix: Bravo!

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Je suis parmi les premiers à dénoncer la multiplicité des paliers gouvernementaux, c'était implicite dans mon exposé, mais je dois tout de même vous faire remarquer que certains offices désarment et les producteurs, et les consommateurs par leurs décisions aberrantes. Voilà un autre défaut des règlements: Ils sont parfois contradictoires.

[Text]

the left hand does not know that it should sometimes grasp the left hand occasionally.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Lambert.

Mr. Gray.

Mr. Gray: Thank you, Mr. Chairman. In the brief before us today the point is made that the object of provincial marketing boards in the Province of Ontario is to equalize the power of a large number of producers somewhat, at least, with that of the limited number of people who buy the product, process the product, sell it and so on. I think there is a sentence in the brief that made that point.

At the same time the object of competition law has been and continues to be to weaken undue concentrations of private economic power. Thus if there are limited numbers of people, let us say, in the area of food processing, distribution, retailing who are exercising their market power in ways contrary to the public interest then the legislation that we have and the legislation before us will give the federal government, on behalf of the public, an opportunity to get at that and if not break it up to at least apply pressure on that concentration of economic power. While this trend is going on you seem to be saying that you feel it desirable to put producers in the same position as those groups in society about which producers have been complaining and to enable producers to carry out some of the same kinds of conduct producers have been complaining about when they have seen that exercise on the part of people they are selling to.

The Chairman: Mr. Newman.

Mr. Newman: My comment to that would be that the farmers, I do not have to reiterate, down through the years have felt by and large that they have been at the mercy, because of the perishability of many of their products, of situations.

It is a matter of survival and if you look at the DBS figures you will see that the farmers in the Province of Ontario took a decrease in income last year, nobody else did. So the marketing boards got together to try and get some sort of a fair price for their commodity. Let me give you an example.

The broiler board was losing money on every chicken they were growing six months ago. Something had to be done, they hung on, and now we have a national plan coming in.

• 1100

Mr. Gray: Your point essentially is that there is already a structure which prevents any abuse of the power that would be given to producers to control entry, to fix price and set supply of their products, through your Farm Products Marketing Board.

There are two separate elements in this bill that you are talking about in your brief. One arises under proposed Section 4.5 and the other under proposed Section 4.6. Quite frankly, I have some concern about the implication of proposed Section 4.5. It seems to me that the wording is really rather vague. I think the ability of either provincial or federal agencies to

[Translation]

Le président: Merci beaucoup, monsieur Lambert.

M. Gray.

M. Gray: Merci, monsieur le président. Dans le mémoire qu'on nous a donné aujourd'hui, on prétend que la raison d'être des offices de commercialisation de l'Ontario est de répartir les pouvoirs d'un grand nombre d'agriculteurs entre ceux qui achètent les produits, les traitent, les vendent, etc. C'est ce que dit, me semble-t-il, une phrase du mémoire.

Pendant ce temps, la raison d'être de la législation sur la concurrence est et sera toujours de diluer les concentrations indues du pouvoir économique dans l'entreprise privée. Par exemple, si un petit groupe de personnes s'occupant du traitement, de la distribution et de la vente au détail des produits alimentaires exercent leurs pouvoirs de marché d'une façon qui va à l'encontre de l'intérêt public, une loi comme celle que nous avons sous les yeux donne au gouvernement fédéral, au nom de la population, le pouvoir d'exercer des pressions sur cette concentration, sinon de la détruire. Et vous, vous dites souhaitable que les producteurs puissent être dans la même situation que les entreprises dont ils se plaignent afin qu'ils puissent imiter leur comportement. Et pourtant, les producteurs se sont justement plaints de cette façon de procéder lorsqu'elle était exercée par ceux auxquels ils vendaient leurs produits.

Le président: M. Newman.

M. Newman: Je n'ai pas à le répéter, depuis des années les agriculteurs se sont toujours plaints d'être à la merci des acheteurs parce que la plupart de leurs produits sont périssables.

Pour eux, c'est une question de survie. D'ailleurs, d'après les chiffres de Statistique Canada, on voit nettement que seuls les revenus des agriculteurs ontariens ont diminué l'an dernier. Les offices de commercialisation se sont donc regroupées pour essayer d'obtenir un prix plus équitable pour leurs denrées. Je vais vous donner un exemple.

L'office des poulets à griller avait un déficit pour chaque poulet il y a six mois. Il a fallu faire quelque chose, on s'est accroché et un plan à l'échelle nationale entrera bientôt en vigueur.

M. Gray: Vous croyez donc qu'il existe déjà une structure empêchant tout abus de pouvoir de la part des producteurs qui pourraient contrôler l'admission, fixer les prix et établir les contingents de leurs produits par l'entremise de votre office de commercialisation des produits agricoles.

Dans votre mémoire, vous parlez de deux aspects distincts du projet de loi. D'un côté, il y a l'article 4.5 et de l'autre, l'article 4.6. Franchement, je crains les répercussions de l'article 4.5. Je trouve que son libellé est vraiment beaucoup trop vague. Je ne crois pas que les offices provinciaux et fédéraux devraient pouvoir être exemptées car il y aurait alors risque de

[Texte]

come under the exclusionary provisions of that proposed section is rather questionable without raising the risk of not just litigation but possible litigation under provisions of the criminal law. I have some question on whether this is the way one form of government should be reviewing another.

Having said that, I do not think the same concerns arise with respect to proposed Sections 4.6 and 27. As I read the section it simply provides another opportunity for the very review procedure you say is desirable to be brought into play on behalf of the public at large.

I can see why you are concerned about proposed Section 4.5 because I have some of the same concerns. I hope that, in the course of the Parliamentary consideration of this bill we will deal with those. But when it comes to proposed Section 4.6 and proposed Section 27, I must say that if you are concerned about ensuring that the total public interest is served in this as you say you are, and I accept your sincerity, then I cannot see why you are questioning the opportunity of someone on behalf of the public bringing into play the very review procedure you consider necessary and desirable. These review procedures, by the way, do not bring into play any possible criminal prosecution or stigma of criminal conviction. They are civil review procedures. Perhaps you could comment.

The Chairman: Mr. Newman.

Mr. Newman: I think I have covered it. You probably saw it on page 6:

I direct your attention back to Section 4.6 which applies . . . to the national marketing agencies. What may not be appreciated is that this section also applies to provincial marketing boards who operate under Extension of Powers . . .

which we talked about a little earlier today:

. . . under the Agricultural Products Marketing Act of Canada.

Many of our boards in Ontario operate under the federal agricultural Products Marketing Act of Canada.

Mr. Gray: That is right.

Mr. Newman: Fresh fruits, peaches, you name it, there is extension of powers there, so this is a direct intervention into the provincial field.

Mr. McCain: On a point of order, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, Mr. McCain.

Mr. McCain: I hate to interrupt, Mr. Gray, but he said, as I understand him, that the marketing boards would be subject to criminal conviction. If they are subject to the act why are they not subject to criminal conviction. Maybe I misunderstood the intent of his remarks.

The Chairman: I thought he said the opposite.

Mr. Gray.

[Traduction]

litige en vertu du droit pénal. Je me demande si cela devrait être la façon dont un gouvernement pourrait en contrôler un autre.

En revanche, je n'ai pas les mêmes craintes à l'égard des articles 4.6 et 27. D'après moi, cette disposition prévoit simplement d'autres conditions dans lesquelles on pourrait faire l'examen judiciaire que vous dites vous-mêmes souhaitable pour la protection de la population.

Je peux comprendre vos préoccupations face à l'article 4.5 car j'ai les mêmes. J'espère qu'au cours de l'étude du projet de loi, on les fera disparaître. Quant aux articles 4.6 et 27, si vous êtes vraiment sincère en disant vouloir servir l'intérêt public, et je vous crois, je ne comprends pas pourquoi vous contester la possibilité de pouvoir ordonner un examen judiciaire au nom de la population puisque vous trouvez cette procédure nécessaire et souhaitable. D'ailleurs, ces examens n'attachent aucun stigmatisme aux organismes en cause et ne peuvent mener à d'éventuelles poursuites pénales. Ce sont de simples procédures civiles. J'aimerais avoir votre opinion.

Le président: M. Newman.

M. Newman: Je crois en avoir discuté. Vous avez probablement lu cette phrase à la page 9:

J'attire de nouveau votre attention sur le paragraphe 4.6 qui s'applique . . . aux offices nationaux de commercialisation. Ce dont on peut ne pas se rendre compte, c'est que ce paragraphe s'applique également aux offices provinciaux de commercialisation qui fonctionnent en vertu des pouvoirs élargis . . .

Nous en avons parlé un peu tout à l'heure.

. . . qui leur ont été conférés dans la loi sur l'organisation du marché des produits agricoles.

La plupart des offices de commercialisation de l'Ontario sont assujetties à cette loi fédérale sur l'organisation du marché des produits agricoles.

M. Gray: En effet.

M. Newman: Les fruits frais, les pêches, enfin tous les offices s'occupant de ces produits ont des pouvoirs élargis si bien que ce bill correspond à une ingérence directe dans un domaine de responsabilité provinciale.

M. McCain: J'invoque le règlement, monsieur le président.

Le président: Oui, monsieur McCain.

M. McCain: Je ne veux surtout pas interrompre M. Gray mais, si j'ai bien compris, il a dit que les offices de commercialisation pouvaient être passibles de condamnation pénale. S'ils sont assujettis à la loi, pourquoi ne sont-ils pas passibles de condamnation pénale? J'ai peut-être mal compris ce qu'ils voulaient dire.

Le président: Moi, j'ai cru qu'il avait dit le contraire.

M. Gray.

[Text]

Mr. Gray: We have to distinguish, Mr. McCain, between proposed Section 4.5 which, in my view, has the effect of exposing them to possible criminal prosecution in ways that the present law and interpretations by the courts of it do not, and entities that are not found by the courts to come within the expressed wording of the exclusionary provisions of proposed Section 4.5. I question that, but when one looks at proposed Section 4.6 and proposed Section 27 which, essentially, give the competition policy advocate the power to appear at hearings of boards, the power to bring into play appeal proceedings calling on reviews of decisions and the terms set out there—and the review is not on the basis of criminal prosecution but of a civil nature—then I say that that is entirely consistent with the objective of serving the public interest which Mr. Newman has quite properly said is the over-all objective of this exercise. Proposed Sections 4.6 and 27, in my opinion, do no more than give to the competition policy advocate powers, which may already exist under other statutes for private individuals, to call into play appeal or review procedures. The results of the decisions would really be simply to determine and confirm that these operations are putting it perhaps a bit too broadly within the public interest.

I think you have made a very good point about proposed Section 4.5 but I think your argument about proposed Sections 4.6 and 27, if I may say so with all due respect, clashes with what you say is the proper approach to this type of marketing.

• 1105

Mr. Newman: We were emphasizing under proposed Section 4.6 the extension of powers problem that we see as a direct intervention to this bill. But to add to your legal question, I am going to ask Mr. McMurchy to answer that.

The Chairman: Mr. McMurchy.

Mr. McMurchy: Mr. Chairman, I regret that, with respect, I cannot agree with Mr. Gray when he says it goes no further than to allow for a review procedure. In my submission it goes further than that. Subsection (2) of that proposed Section 4.6 purports to eliminate certain kinds of legal actions. In my view that subsection is not effectively drafted to accomplish that end. I would not want to get into a lengthy discussion on the reasons for it and I am sure Mr. Affleck will be familiar with the so-called *ejusdem generis* rule, and for the benefit of *Hansard* that is *e-j-u-s-d-e-m g-e-n-e-r-i-s*—that rule I think restricts considerably the effect that can be given to subsection (2). I do not think subsection (2) would be any protection whatsoever against an action for damages, and I think someone could take an action for damages based on proposed Section 4.6 as a result of that.

I do not think it would be effective to assist the marketing board which was meeting the objection in court that it did not comply with proposed Section 4.6 when attempting to enforce its regulation by prosecution. So as I say, we still have some concerns in that area above and beyond the concerns already outlined in the Minister's brief.

The Chairman: Mr. Gray, I think Mr. Affleck would like to comment on that. Is that agreeable?

[Translation]

M. Gray: Monsieur McCain, vous devez faire la distinction entre l'article 4.5 qui, à mon avis, rend passible de poursuite pénale, ce que la loi actuelle et l'interprétation qu'en ont faite les tribunaux ne prévoient pas, les autorités administratives qui, d'après les tribunaux, ne sont pas exemptées en vertu de l'article 4.5. J'en doute, mais lorsqu'on lit l'article 4.6 et l'article 27, qui donnent à l'administrateur de la politique de concurrence l'autorisation de comparaître devant les audiences des offices et celles d'en appeler des décisions et de demander des examens judiciaires, je trouve que ces articles se marient très bien avec l'objectif avancé par M. Newman, celui de servir le public. De toute façon, cet examen judiciaire ne peut mener à des poursuites pénales mais plutôt à des poursuites civiles. À mon avis, les articles 4.6 et 27 donnent simplement à un administrateur de la politique de concurrence les pouvoirs de faire appel et de demander des examens, pouvoirs déjà accordés pour des particuliers dans d'autres lois. Ces procédures auraient simplement pour but de confirmer que les activités en cause vont peut-être légèrement au-delà de l'intérêt public.

Je trouve que votre argument à propos de l'article 4.5 a beaucoup de sens mais celui à propos des articles 4.6 et 27 vient contredire votre définition de l'objectif d'un Office de commercialisation.

M. Newman: D'après nous, la question des pouvoirs élargis dans l'article 4.6 correspond à une ingérence directe. Quant à l'aspect juridique de votre question, j'aimerais que M. McMurchy vous réponde.

Le président: Monsieur McMurchy.

M. McMurchy: Je regrette, monsieur le président mais je ne peux être d'accord avec M. Gray puisque, d'après lui, cet article prévoit simplement une procédure d'examen. Moi, je suis persuadé que l'article va beaucoup plus loin. Le paragraphe (2) de l'article 4.6 vise à supprimer certaines formes de procédures juridiques. À mon avis, le paragraphe n'a pas été rédigé de façon à arriver à cette fin. Je ne veux pas m'attarder à discuter des raisons de cet état de chose mais je suis certain que M. Affleck connaît très bien la règle de l'*ejusdem generis* que je vais épeler, au profit du compte rendu, c'est *e-j-u-s-d-e-m g-e-n-e-r-i-s*. Je crois que cette règle restreint énormément la portée du paragraphe 2. Je ne crois pas toutefois que ce paragraphe pourrait nous protéger d'une poursuite en dommage-intérêt qui pourrait être intentée en vertu de l'article 4.6.

Je ne crois pas non plus que le paragraphe pourrait aider les offices de commercialisation à se défendre devant les tribunaux de ne pas avoir respecté l'article 4.6 en essayant d'appliquer leur règlement. Nous éprouvons donc encore quelques craintes qui sont écrites dans le mémoire présenté par le ministre.

Le président: Monsieur Gray, je crois que M. Affleck aimerait faire une observation. Êtes-vous d'accord?

[Texte]

Mr. Gray: Yes, but I want to say one thing very briefly. These hearings are useful because we have comments like those of Mr. McMurchy and we want to take all these things into account. I myself see some difficulties with the present wording of proposed Section 4.6 as looked at together with proposed Section 27, which again I will not take the time to go into.

I just want to say in a very general sense if the producers are to convince the public at large that what they are doing is in the interest of both producers and consumers in a fair and balanced way, then I think they are not doing so by in effect suggesting there is anything wrong with someone, call him Competition Policy Advocate or whatever title you want, acting on behalf of the public, getting involved in proceedings, and seeing that he actions in question are tested according to some general rules as to their effect on the public interest.

Maybe the wording here is not the best wording. Maybe it goes too far. But what I am concerned about is the implication of your brief and those of others that even though the impact of this activity is not just on the producer but on the individual consumer in a way that does not give the consumer alternatives, there should not be an additional mechanism to make sure that the total operations are in the public interest in ways which are fair to both producer and consumer. As I said, I myself have my own ideas on how to improve the wording but it is the general approach that concerns me.

The Chairman: Mr. McMurchy.

Mr. McMurchy: In a general sense, apart from as you say the technical drafting aspects of this section, I think as has been pointed out in the Minister's brief the basic concern here is with the emphasis on the stimulation of competition as the always desirable end to be sought. I think as the brief has pointed out this may in fact be counterproductive because marketing boards and marketing agencies have been set up basically to cure a problem of excessive competition.

Mr. Gray: We do not have time to debate whether there can be such a thing as excessive competition generally, but I think we should let Mr. Affleck comment.

• 1110

The Chairman: Yes. Mr. Affleck.

Mr. Affleck: First of all, Mr. Chairman, they are dealing with proposed Section 4.6 and it only applies to federal boards or agencies, or provincial boards that are dealing with inter-provincial or export matters that they have received power to do so from the federal government. And then it says that if they can achieve their regulatory objectives in two matters, they are to choose the one that is least restrictive of competition. And then it says with respect to that decision: least restrictive of competition. The only person who can appeal the decision is the Competition Policy Advocate and nobody else. That does not mean, in my view, that anything else that the Board decides beyond the situation of least restrictive of competition cannot be appealed in the normal course of events pursuant to whatever statute it is, or that this federal board, commission, or agency is acting under.

[Traduction]

M. Gray: Oui, mais j'aimerais brièvement ajouter quelque chose. Ces séances sont très utiles parce que nous pouvons entendre des observations comme celle faite par M. McMurchy et dont nous devons tenir compte. Moi-Même, je n'aime pas tellement le libellé actuel de l'article 4.6, surtout en regard de l'article 27. Mais je n'insisterais pas.

De façon générale, si les producteurs veulent convaincre le grand public qu'ils agissent dans son intérêt aussi bien que dans le leur, je ne crois pas qu'ils y arriveront en prétendant qu'une personne, portant le titre d'administrateur de la politique de concurrence ou un autre, ne devrait pas mettre en branle certaines procédures, au nom de la population, et veiller à ce que certaines activités respectent bel et bien des principes généraux.

Peut-être que le libellé n'est pas idéal. Peut-être va-t-il trop loin. Mais je m'étonne de ce que dans votre mémoire, et dans celui d'autres, on laisse entendre que même si cette activité intéresse les producteurs comme les consommateurs, sans toutefois laisser le choix à ces derniers, il ne devrait pas y avoir de mécanisme additionnel pour s'assurer que toutes les activités protègent l'intérêt public au détriment ni des producteurs, ni des consommateurs. Personnellement, j'ai toute sorte d'idées pour améliorer le libellé mais c'est le principe de base qui m'inquiète le plus.

Le président: Monsieur McMurchy.

M. McMurchy: De façon générale, outre le libellé de l'article, comme vous le dites, je crois qu'on exprime très bien notre principale préoccupation, dans le mémoire du ministre, soit qu'on insiste sur le fait que l'objectif à atteindre c'est stimuler la concurrence. A notre avis, cela pourrait être destructif car les offices de commercialisation ont en général été créés pour remédier à une concurrence exagérée.

M. Gray: Nous n'avons pas de temps ici de discuter s'il peut exister un degré excessif de concurrence, nous devrions donc laisser parler M. Affleck.

Le président: Très bien. Monsieur Affleck.

M. Affleck: D'abord, monsieur le président, il s'agit de l'article 4.6 qui ne s'applique qu'aux offices ou organismes fédéraux, ou encore aux offices provinciaux qui s'occupent de commerce inter-provincial ou étranger et dont les pouvoirs auront été conférés par le gouvernement fédéral. Ensuite, on précise que les offices doivent atteindre les objectifs de la loi qui les habilite en choisissant les mesures qui restreignent le moins possible le jeu de la concurrence. On précise ensuite que sont exclues les décisions si elles n'ont pas édicté des mesures restreignant le moins possible le jeu de la concurrence. La seule personne qui peut en appeler des décisions est l'administrateur de la politique de la concurrence, et personne d'autre. A mon avis, cela ne signifie pas que toute décision d'un office pouvant restreindre un peu le jeu de la concurrence ne peut

[Text]

Now with respect to bringing actions, the only basis upon which a civil action can be brought under the bill is by reason of a violation of one of the criminal provisions of the bill or an order made by the board. That is, an order has been made and somebody has ignored it and violated it.

The only basis upon which the Competition Policy Advocate can bring any procedure under the bill—and we are now switching to the government side—is to bring a procedure before the Board under the provisions of Part IV.1, or to advise the Attorney General of Canada that he has reason to believe a criminal offence has been committed under Part V.

So I would agree with Mr. Gray that neither proposed Section 4.6 nor 27.1 would give to a civil litigant any cause of action whatsoever. And the only powers that it gives to the government are set out clearly within those sections.

The Chairman: Obviously Mr. McMurchy does not agree, and I think he ought to be given an opportunity to express his views on the record.

Mr. McMurchy: I will try to be as brief as I can, Mr. Chairman.

But in my view, setting aside subsection (2) for a moment, if we may, if Parliament in an act says that a regulatory agency has to go in one particular direction, the manner least restrictive in competition, then I think if a regulatory agency that comes within the purview of proposed Section 4.6 takes some action where it has an option, and chooses the one for whatever good reason may appear to it to be one that is not the least restrictive of competition, then that agency could be, in my view, attacked either by a writ asking the court for a declaration that the action was illegal as being contrary to an act of Parliament, or it could be sued for damages on the basis of an action taken contrary to the Competition Act.

Mr. Affleck: But you are ignoring, Mr. McMurchy, proposed Section 31.1 which sets out the clear basis upon which anybody can bring an action.

Mr. McMurchy: I am not ignoring it; I am not even relying on proposed Section 31.1, Mr. Affleck. You do not need to have 31.1 to start a lawsuit. Anybody can start a lawsuit on any grounds if the act is there. My point is that your exclusionary section, which presumably must have been thought to be necessary—subsection (2), which excludes certain actions—does not go far enough to exclude all the kinds of actions that can be taken.

An hon. Member: That is right.

The Chairman: Mr. Affleck.

Mr. Affleck: A statute setting up a cause of action that did not otherwise exist in law, spells it out clearly as to when that action can be commenced and when it cannot be commenced. This subsection (2) makes it very clear that you cannot bring any of the prerogative writs, that is, an injunction, a *certiorari mandamus*, any of those applications, unless you are the Competition Policy Advocate.

[Translation]

faire l'objet d'un appel d'après la loi créant cet office ou organisme fédéral.

Au sujet des poursuites, on ne peut tenter de poursuite civile en vertu de ce bill, que si on a enfreint l'une des dispositions pénales ou encore une ordonnance de la commission. Il faudrait donc qu'il y ait eu une ordonnance et que celle-ci n'ait pas été respectée.

L'administrateur de la politique de la concurrence ne peut entamer des procédures devant la Commission qu'en vertu de la partie IV.1 où alors, il doit aviser le procureur général du Canada qu'il a des raisons de croire qu'on a enfreint la partie V.

Comme M. Gray, je ne crois donc pas que les articles 4.6 et 27.1 pourraient donner lieu à des poursuites civiles. Les seuls pouvoirs qu'ils donnent au gouvernement sont clairement énoncés dans ces mêmes articles.

Le président: De toute évidence, M. McMurchy n'est pas d'accord avec vous et je crois qu'on devrait le laisser exprimer son opinion.

M. McMurchy: Je vais essayer d'être le plus bref possible.

A mon avis, et en laissant de côté le paragraphe 2 pour l'instant, si une loi du Parlement stipule qu'une autorité administrative doit agir de façon à restreindre le moins possible la concurrence, et si cette autorité, assujettie à l'article 4.6, choisit pour une raison ou une autre, tout à fait justifiée, la mesure qui ne restreint pas le moins la concurrence, celle-ci peut voir sa décision déclarer illégale par les tribunaux puisqu'elle contredirait une loi du Parlement. Elle pourrait également être poursuivie en dommage et intérêt pour avoir contrevenu à la loi sur la concurrence.

M. Affleck: Mais, monsieur McMurchy, vous oubliez totalement l'article 31.1 qui énumère les raisons valables pour de telles poursuites.

M. McMurchy: Pas du tout, j'en tiens même compte. On n'est pas obligé de se plier à l'article 31.1 pour tenter des poursuites. N'importe qui peut le faire pour la simple raison que la loi existe. Ce que je vous dis, c'est que l'article concernant les exemptions, qui a dû être jugé nécessaire, c'est-à-dire le paragraphe 2, interdit certaines actions mais pas toutes et cela ne suffit pas.

Une voix: C'est vrai.

Le président: Monsieur Affleck.

M. Affleck: Une loi prévoyant une nouvelle cause de poursuite, doit énoncer clairement quand des poursuites peuvent être intentées et quand elles ne le peuvent pas. Le paragraphe 2 dit très clairement qu'on ne peut émettre de bref de *mandamus* ni de *certiorari*, c'est-à-dire des injonctions, si on n'est pas l'administrateur de la politique de la concurrence.

[Texte]

Mr. McMurchy: I agree with that. That is fine, as far as it goes.

The Chairman: Mr. Bertrand, you seem to be anxious to speak.

Mr. Bertrand: Yes, Mr. Chairman, I would like to ask from the witness in what respect . . .

The Chairman: Not directly, please.

Mr. Bertrand: Through you.

The Chairman: Perhaps you can just raise a point that you think needs clarification.

Mr. Bertrand: Yes. To what extent is subsection (2) not going far enough?

The Chairman: Well, I think the witnesses perhaps would like to tell us the shortfall in terms of its provisions.

Mr. McMurchy:

Mr. McMurchy: If I may, Mr. Chairman. The subsection prevents people from taking certain kinds of actions. It talks about review, restraint, prohibition—these are the prerogative writs in review that Mr. Affleck referred to—and then it follows that with general words:

. . . or otherwise dealt with . . .

Now, as I say, it may only be a slip of the draftsman's pen, but he has fallen, in my view, into the rule I referred to earlier, the ejusdem generis rule, which states that those general words can only be applied to the specific categories that precede it. In other words, it would not include an action for damages, it probably would not include an action for a declaration.

• 1115

The Chairman: Thank you very much.

Mr. McMurchy: It is a technical point on that particular issue.

The Chairman: Okay, thank you very much. I presume it is agreed that we carry on until we finish the questioning. There is one name on a second round, and Dr. Philbrook is the last on the first. Dr. Philbrook.

Mr. Philbrook: Thank you, Mr. Chairman. I just have one quick question. I would appreciate hearing an answer both from the witnesses and from others, such as Committee counsel and the representatives of the department.

It seems to me, from this and other Committee meetings we have had on food production in relation to the bill, that a lot of things are pretty obvious right now, and some of the cards are clearly on the table here. I think there is general agreement on what we do not want, and that is over-regulation; also on what we want, and that is as free a market as possible, protection for both the producer and consumer, and an essential exemption for marketing boards—although there is some disagreement on that, as to whether the bill provides that at the moment.

We seem to disagree on two big areas and this, obviously, represents the opposing points of view on the effect of this bill on marketing boards. On the side of the food producers, there

[Traduction]

M. McMurchy: D'accord, très bien, mais on n'en dit pas plus.

Le président: Monsieur Bertrand, vous semblez vouloir la parole.

M. Bertrand: Oui, monsieur le président. J'aimerais demander au témoin à quel égard . . .

Le président: Pas directement, s'il vous plaît.

M. Bertrand: Par votre entremise.

Le président: Peut-être pourriez-vous simplement demander une mise au point.

M. Bertrand: Bien. Dans quelle mesure croyez-vous que le paragraphe 2 ne va pas assez loin?

Le président: Peut-être le témoin voudrait-il nous expliquer les lacunes des dispositions.

Monsieur McMurchy.

M. McMurchy: Très bien, monsieur le président. Le paragraphe interdit aux gens d'intenter certains types d'actions. On parle d'appel, de revision, d'injonction, d'évocation, toutes ces ordonnances émanent en vertu de la prérogative royale dont a parlé M. Affleck. Puis on dit:

. . . ou autrement . . .

C'est peut-être une simple erreur du rédacteur, mais c'est tout de même une erreur et, comme je l'ai dit plus tôt, la règle de l'ejusdem generis s'applique donc, c'est-à-dire que les termes génériques désignent uniquement des choses du même ordre que les définitions précises qui le précèdent. Autrement dit, cela ne comprend pas les poursuites pour dommages-intérêts et probablement pas non plus une poursuite pour décision judiciaire.

Le président: Merci beaucoup.

M. McMurchy: C'est un détail.

Le président: Merci beaucoup. Je suppose que nous pouvons continuer de siéger jusqu'à ce qu'on n'ait plus de question à poser. J'ai un nom pour un second tour et M. Philbrook termine le premier tour. Monsieur Philbrook.

M. Philbrook: Merci, monsieur le président. J'ai une question très simple. J'aimerais avoir une réponse des témoins, du conseiller juridique du Comité, et des représentants du ministère.

D'après moi, d'après ce que je viens d'entendre et d'après ce qu'on a dit sur les relations entre le bill et sur la production alimentaire, on a déjà mis presque toutes les cartes sur table. On s'entend sur ce qu'on ne veut pas et sur le fait qu'il y a surréglementation. Tous aimeraient également un marché aussi libre que possible, une bonne protection des producteurs et des consommateurs, ainsi que l'exemption des offices de commercialisation, quoique tous ne soient pas d'avis que le projet de loi le prévoit déjà.

On ne s'entend pas sur deux aspects fondamentaux et il y a nettement divergence d'opinion sur l'incidence du projet de loi sur les offices de commercialisation. Du côté des producteurs,

[Text]

is an obvious desire for a blanket exemption for food marketing boards. That seems to be of concern to the government as being too sweeping, and from the point of view of the government there seems to be a feeling of need for something of an open back door, an open loophole type of provision for government to look at anything they think may not be covered under the Competition Bill, or anything that may come up in the future that is not foreseen by the government. This is of obvious concern to the food producers and to witnesses like our present ones from the Ontario government.

The question: is it beyond the wit of legislators to try to avoid these two general approaches—blanket exemption on the one hand or an open supervision by government on the other—to catch loopholes and unforeseen things and to try to design something more specific in this bill in what is covered, some specific areas of exemption and nonexemption? It seems to me that this is what it is getting down to. We are talking black and white, when we should be talking, perhaps, very specific shades of grey in what can be covered under the bill, what can be exempted and what areas may not be exempted. This is the point on which I am still confused.

The Chairman: Thank you very much, Dr. Philbrook. Everybody seems to want to comment. We will give the preference, of course, to the Minister.

Mr. Newman: My only comment is that, as I said earlier, we think we have a complete and adequate supervision over all our marketing boards now in the Province of Ontario, through the two agencies I have mentioned, which are government-appointed agencies. That is why we are asking for the exemption from this bill. You say that the producer is asking for complete exemption. We are asking for exemption from this bill, but we also have adequate legislation, we feel, in the Province of Ontario to deal with any problems that may arise producer-wise or commodity-board-wise. We certainly have open supervision right through, as far as I am concerned, in the Province of Ontario.

I get a bit concerned sometimes when we are down here on legislation, or even with some of the legislation I may pass myself from time to time, as to just how far we are going in legislation. Speaking on behalf of the producers of the Province of Ontario, I think by and large, the producers of the Province of Ontario have put pretty cheap food on people's tables, and I think it is because producers have been very reasonable and realistic—to their own detriment, many times. Certainly, I have no evidence to show me that in the Province of Ontario the consumer has been hurt in the long run by decisions of our marketing boards and our supervising boards.

• 1120

Mr. Philbrook: One of the kinds of arguments we get there though, Mr. Minister, is that we really do not know what is coming up in the future. One does not like to be too pessimistic or cynical, otherwise we get into over-regulation. But this same argument is applied against the government side as well.

Many of our witnesses say, Well, we know the present government has good intentions; we know that the present

[Translation]

on aimerait que tous les offices de commercialisation des produits alimentaires soient exclus. Le gouvernement trouve cela trop radical et préférerait plutôt une sorte d'ouverture qui lui permettrait d'examiner n'importe quoi qui pourrait ne pas être assujéti à la Loi sur la concurrence et qui ne pouvait être prévu à l'avance. C'est précisément ce qui inquiète les producteurs et les témoins comme ces représentants du gouvernement ontarien.

La question qu'on se pose c'est si les législateurs ont le droit d'éviter les deux façons habituelles de procéder, à savoir une exemption universelle ou alors un contrôle direct du gouvernement, pour les imprévus, et leur préférer la définition d'activités exclues et non exclues. Je crois qu'on est trop catégorique alors qu'il nous faudrait plutôt parler en nuances. Devant cela, je reste confondu.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Philbrook. Je pense que tout le monde a son mot à dire. Monsieur le ministre, nous vous donnons la priorité.

M. Newman: Je le répète, je trouve que déjà tous nos offices de commercialisation, en Ontario, sont très bien contrôlés par deux organismes dont les membres sont nommés par le gouvernement. C'est pour cela que nous aimerions que nos offices ne soient pas assujettis au projet de loi. Vous dites que les producteurs demandent l'exemption universelle. Nous aussi, mais nous jugeons notre législation suffisamment bien conçue pour régler tout problème qui pourrait surgir du côté des producteurs ou des offices de commercialisation. En Ontario, la surveillance se fait au grand jour.

Lorsque nous venons comparaître au sujet de certains bills, et même lorsqu'il s'agit de mes propres lois, je crains toujours que nous allions trop loin. Quant aux producteurs de l'Ontario, je crois qu'en général ils ont permis aux gens d'acheter des aliments à un prix très bas parce qu'ils se sont toujours montrés très raisonnables, quelquefois même à leur détriment. En Ontario, rien n'indique que le consommateur ait eu à pâtir des décisions prises par nos offices de commercialisation et nos commissions de surveillance.

M. Philbrook: L'un des arguments fréquemment avancé est qu'on ne sait pas vraiment ce que nous réserve l'avenir. On ne veut pas être trop pessimiste ou cynique, sinon on se heurte à un excès de réglementation. Mais le même argument est invoqué contre le gouvernement.

Quantité de témoins affirment: nous savons que le gouvernement actuel est bien intentionné; nous savons que lorsqu'elle

[Texte]

board, when it is constituted, might be initially constituted of good people with the best of intentions, but we do not know what government and boards are going to be like in the future. And it seems to me the same argument can be applied on the other side. We really do not know what the producer is going to be like in the future; we do not want to be cynical or pessimistic, but, considering the worst, I think it is easy to imagine a public outcry on something that seems to be anti-competitive, either in terms of prices, or supply, or whatever aspect of production.

The Chairman: Mr. Newman.

Mr. Newman: Well, we have had a tried-and-true system for a long time, and I think it has worked very well and very adequately in the Province of Ontario. Any of you are familiar with it at all will realise how well it has worked. Now you are saying, let us move into a new system of an advocate, and then we are really moving into uncertainty. But as far as I am concerned, in the Province of Ontario, the commodity boards and the supervisory boards have done a very excellent job.

Mr. Philbrook: And you are saying the machinery is there to cover all aspects, not just some aspects of self-regulation.

Mr. Newman: Exactly.

The Chairman: Mr. Davidson.

Mr. Davidson: Mr. Chairman, I just wanted to point out that proposed Section 4.5(1) is very specific as to what the exemption amounts to. It says:

Part IV.1 and sections 32, 32.2, 32.3, 33, 34, 35 and 38 do not apply in respect of regulated conduct.

That is specific there, and of course it would be for Parliament to decide to add to the listed numbers. That is one point.

But the second point I want to make, Mr. Chairman, is that we keep overlooking, it seems to me, in discussion, that the Combines Investigation Act applies now generally. For example, the criminal provisions on misleading advertising were taken out of the Criminal Code and put in the Combines Investigation Act quite a few years ago. Those provisions have been around for decades and have applied to all kinds of commercial activities, and they have applied to the marketing boards all along. So Bill C-42 is changing some of the provisions that already apply to marketing boards.

The Chairman: Mr. Affleck wants to make a comment.

Mr. Affleck: Just following on Dr. Philbrook's comment, this is a proposed section, and I am not saying the wording is perfect, Dr. Philbrook, but it is designed to cover all types of regulated conduct. The problem always is in law, that if you try to write it on stone so that everything is very precise, we get into situations in which you end up with an income tax-type act, wherein you have to deal with every specific situation as it arises. And law just has not developed that way.

I think the Supreme Court of Canada was recently dealing with a lady who let her daughter cross the street to get an ice-cream cone, and whether or not she was negligent by letting this young girl cross the street. A hundred years ago

[Traduction]

sera constituée, la commission réunira à l'origine des gens dotés des meilleures intentions, mais nous ne savons pas quelle forme prendront à l'avenir le gouvernement et les commissions. Et inversement, me semble-t-il, nous ne savons pas vraiment comment se comportera le producteur à l'avenir; nous ne voulons pas être cyniques ou pessimistes mais en mettant les choses au pire, il est facile d'imaginer que des pratiques anti-concurrentielles dans le domaine des prix, des approvisionnements ou de la production soulèveront un tollé général.

Le président: M. Newman.

M. Newman: Nous avons agi de manière pragmatique pendant très longtemps, et je crois que cela a très bien marché en Ontario. Tout ceux qui parmi vous connaissent la situation savent combien cela a été fructueux. Vous nous dites maintenant: adoptons un nouveau système; ayons un administrateur. Alors, nous sommes en pleine incertitude. En ce qui me concerne, les offices de commercialisation et les organismes de surveillance ont fait un excellent travail en Ontario.

M. Philbrook: Et selon vous, le mécanisme en place couvre tous les aspects et non pas seulement l'auto-réglementation.

M. Newman: Exactement.

Le président: M. Davidson.

M. Davidson: Je voulais simplement signaler que l'article 4.5(1) précise de manière très exacte en quoi consiste la dispense:

La partie 4.1 et les articles 32, 32.2, 32.3, 33, 34, 35 et 38 ne s'appliquent pas à une activité réglementée.

C'est très précis, et il appartient bien entendu au Parlement d'ajouter d'autres numéros s'il le juge nécessaire. Voilà qui est réglé.

Ensuite, il me semble que nous oublions constamment dans la discussion que la loi relative aux enquêtes sur les coalitions s'applique maintenant de manière générale. Ainsi, les dispositions concernant la publicité mensongère ont été supprimées du code pénal pour être insérées dans la loi relative aux enquêtes sur les coalitions, il y a quelques années. Ces dispositions existent depuis des dizaines d'années et ne sont appliquées à toutes sortes d'activités commerciales y compris les offices de commercialisation. Le Bill C-42 modifie donc certaines dispositions qui s'appliquent déjà aux offices de commercialisation.

Le président: M. Affleck veut faire une remarque.

M. Affleck: Je voudrais reprendre l'argument de M. Philbrook; il s'agit d'un texte provisoire dont je ne dis pas que le libellé soit parfait; il a toutefois été conçu pour couvrir toutes sortes d'activités réglementées. Le problème qui se pose comme toujours dans le domaine du droit est que dès lors qu'on essaie de tout préciser, on aboutit à des textes comme celui de la loi de l'impôt sur le revenu où tous les cas sont prévus. Et le droit ne s'est pas développé de cette manière.

La Cour suprême du Canada a dû récemment se prononcer sur le cas d'une dame qui avait laissé sa petite fille traverser la rue pour acheter un cornet de crème glacée; il fallait déterminer si elle avait fait preuve de négligence. Il y a 100 ans, un

[Text]

such an action would have been considered inconceivable. So the law does develop to deal with what is taking place in society at a particular time.

What the Minister I think is saying is that the words here were clearer. As far as Ontario is concerned, he has a supervisory system that is doing a very good job. If the words were clearer he would be happy with the situation because then he would know that he was exempt from these proposed sections and he is not concerned about things like misleading advertising.

However, we have had evidence before the Committee that in Nova Scotia, for example, there are producer-elected marketing boards that are not actively supervised, even though the legislation, as it is in Ontario, is in place. So, to make things too rigid and to direct oneself to a jurisdiction where the supervisory system is working might well lead you to the situation where you have a disparity between what is going on in Ontario and other provinces, or between marketing boards themselves and other boards, such as transport boards and other such agencies.

• 1125

Mr. Philbrook: That is quite true obviously, but it points up two difficulties; one, the difference between provinces and, two, that big flexible area in a piece of legislation. That area in the middle also becomes an area of mistrust. And that is the problem we are facing at the moment on both sides. Both sides are saying it is too general to satisfy our concerns. That is why I wonder if it could not be made somewhat more specific, to try to effect—I hate to use the word—somewhat of a compromise that would satisfy both sides, if in fact there is an impasse.

Mr. Affleck: Well, I think that is possible.

The Chairman: We are almost getting to the point, I suppose, in that kind of discussion as to what is going to be contained in our report. And, quite clearly, as a committee, aside from what the department might think about it, we are going to have to come down on one side or another as to how we are going to deal with this very sensitive problem. And it is a very important one. It is a matter of fact and it is also a matter of disposition and trust, and we are going to have to address ourselves clearly to that kind of a question.

Mr. Newman: I was just wondering if you would like some examples, because we would be glad to give you some. We have all kinds of them on how complete and adequately our system does work in the Province of Ontario. We can give you exact examples in tobacco, beans, and other areas where the supervising board has stepped in.

Mr. Philbrook: If we had time I think that would be useful. I think it would be useful, too, if we could have that reduced to paper as well, so that we could study it.

The Chairman: Perhaps it might be useful and save us a bit of time at the moment if the Minister would prepare some document that would illustrate the degree of control over marketing boards by the superior bodies within the province. I

[Translation]

procès de ce genre aurait été inconcevable. Le droit se développe donc pour s'adapter à tout ce qui se produit dans une société à un moment donné.

Le ministre voudrait que les termes soient ici plus clairs. En ce qui concerne l'Ontario, il existe un organisme de surveillance qui fait très bien son travail. Si le texte était plus clair, le ministre serait satisfait car il saurait alors que ces articles ne s'appliquent pas à lui, et des choses comme la publicité mensongère ne le concernent pas.

Quoi qu'il en soit, il a été dit dans ce comité qu'en Nouvelle-Écosse, par exemple, les offices de commercialisation qui regroupent des producteurs élus, ne sont pas activement surveillés bien qu'il existe une législation identique à celle de l'Ontario. Dès lors que les choses deviennent trop rigides et qu'on s'attache à un secteur où la surveillance est très bien exercée, on risque d'aboutir à une disparité entre les provinces ou entre les offices de commercialisation et les autres organismes, entre autres les commissions de transport.

M. Philbrook: C'est parfaitement vrai, mais cela fait ressortir deux types de difficultés; premièrement, la différence entre les provinces et, deuxièmement, cette zone floue, inhérente à toute loi. Cette zone floue suscite aussi la méfiance. Et c'est le problème auquel nous sommes actuellement confrontés de part et d'autre. On affirme de part et d'autres que c'est trop général pour dissiper les inquiétudes. Ne pourrait-on pas être plus précis pour aboutir à ce que j'appellerai, bien malgré moi, un compromis susceptible de satisfaire tout le monde puisqu'on est dans l'impasse.

M. Affleck: Je crois que c'est possible.

Le président: On en arrive pratiquement au point de la discussion où l'on se demande ce que contiendra notre rapport. Et quoi qu'en pense le ministère, il va bien falloir que nous penchions d'un côté ou de l'autre pour régler ce problème très délicat. Et c'est un problème très important. Il repose sur des faits mais aussi sur une certaine confiance et il va bien falloir que nous tranchions la question de manière très nette.

M. Newman: Si vous voulez des exemples, nous nous ferons un plaisir de vous en donner quelques-uns. Ils vous révéleront l'efficacité du régime qui existe actuellement en Ontario. Nous pouvons vous citer des exemples précis concernant le tabac, les haricots, et bien d'autres secteurs où l'organisme de surveillance est intervenu.

M. Philbrook: Si nous avons le temps, je crois que cela serait utile. Il serait également utile d'avoir cela par écrit, de manière à ce que nous puissions l'étudier.

Le président: On gagnerait du temps si le ministre rédigeait un document illustrant l'ampleur de la surveillance exercée sur les offices de commercialisation dans la province. Cela nous serait très utile; pourrait-il nous faire parvenir ce document le plus tôt possible.

[Texte]

think that would be quite helpful to us; perhaps he could forward it to us as quickly as possible.

Mr. Philbrook: Very briefly, Mr. Chairman, I was going to say that on the basis of hearing agricultural groups in the past, I thought the problem was on a matter of words, that we had trouble agreeing on such words as "supervision, regulation, control" and so on. It seems to me, on the basis of today's witness, that it has been broadened beyond just a matter of two or three particular words to this whole area of trust in the legislation, and whether even the words would satisfy the intent of the legislation.

The Chairman: Thank you very much. Just one general question myself and then we will proceed to Mr. McCain. I will try to be very brief.

I guess it is really following on the area that Dr. Philbrook has opened up. And I put this question to other agricultural groups. It seems to be quite clear on the record, Mr. Minister, that you are absolutely convinced that the marketing boards that exist in the Province of Ontario are in fact controlled and supervised in terms of their activity. That seems to be quite clear. Now, forgetting the distrust element and forgetting the arguments as to what the law really in fact means—and there appears to be some distinction there, or some disagreement—if one were to be able to clearly describe this law and circumscribe it in such a way that everyone, lawyers on both sides, agreed that what it meant in law was that marketing boards were exempted from this proposed act in so far as their activities are regulated, or controlled, or supervised, would that meet your concerns? Setting aside the legal arguments now as to whether it in fact meant that or not, if that were to be agreed, that it did mean that under a certain set of wording, would you be satisfied?

Mr. Newman: Well, you are telling me, or suggesting, that marketing boards were really not intended to come under here, under Bill C-42, provincial marketing boards or federal marketing boards, as far as that is concerned. Somebody said very clearly here today that it looks like maybe one ministry wants to supervise another ministry. Now, I would not want to be suggesting that, but I think that was suggested here today. Certainly if we exempt marketing boards I think you could clear up a lot of situations with all the provinces and perhaps . . . far be it for me to say this—within your government.

• 1130

The Chairman: No, but I am not too sure that you have answered my question. I am really saying that if we were to draw up a law that exempted marketing boards from all the activity that they are empowered to perform under their statutes in so far as that activity is regulated, controlled or supervised—now if that were to be done and in light of the premise upon which the question is built, namely that they are controlled, supervised and regulated, would you in fact not have the total exemption that you want?

Mr. Newman: Let me come back. Let me see the wording first before I would comment on that in the affirmative.

[Traduction]

M. Philbrook: Très rapidement, monsieur le président, j'allais dire que d'après les témoignages du secteur agricole, on a du mal à se mettre d'accord sur des termes tels que «surveillance», «réglementation», «contrôle», etc. Après avoir entendu les témoins d'aujourd'hui, je m'aperçois que le problème a pris de l'ampleur et qu'il dépasse cette simple querelle de mots; et ce qui est en cause, c'est la confiance que l'on a dans ce projet de loi.

Le président: Merci beaucoup. Je voudrais moi-même poser une question générale, après quoi, je céderai la parole à M. McCain. J'essaierai d'être très bref.

Cette question qui fait suite à l'intervention de M. Philbrook s'adresse aux autres groupes du secteur agricole. Il ressort clairement de vos propos, monsieur le ministre, que vous êtes absolument convaincu du fait que l'activité des offices de commercialisation de l'Ontario est contrôlée et surveillée. Cela semble très clair. Or, si l'on fait abstraction de cet élément de méfiance, et de la discussion portant sur la signification réelle de la loi,—et il semble y avoir ici une divergence, ou un désaccord,—à supposer que l'on puisse énoncer clairement cette loi de sorte que, de part et d'autre, les avocats soient d'accord sur le fait qu'elle ne s'applique pas aux offices de commercialisation dans la mesure où leurs activités sont réglementées, contrôlées ou surveillées, seriez-vous satisfait? Faisons maintenant abstraction de la querelle juridique qui existe à ce propos et supposons que tout le monde soit d'accord sur la formulation, seriez-vous satisfait?

M. Newman: Vous semblez dire qu'on n'avait pas l'intention d'étendre l'application du Bill C-42 aux offices provinciaux ou fédéraux de commercialisation. Quelqu'un a dit très clairement tout à l'heure qu'il se peut qu'un ministère veuille en surveiller un autre. Je ne le crois pas mais c'est ce qu'on a dit tout à l'heure. Si la loi ne s'appliquait pas aux offices de commercialisation, je crois que cela résoudrait beaucoup de problèmes dans toutes les provinces et peut-être au sein de votre gouvernement.

Le président: Je ne suis pas sûr que vous ayez répondu à ma question. A supposer que l'on rédige une loi qui ne s'appliquerait pas aux activités que les offices de commercialisation sont statutairement autorisés à exercer, à condition que lesdites activités soient réglementées, contrôlées ou surveillées, ne seriez-vous pas totalement dispensé comme vous le souhaitez? Mais je répète que la condition essentielle est que ces activités soient contrôlées, surveillées ou réglementées?

M. Newman: Un instant. Avant de vous répondre affirmativement, je voudrais voir le texte.

[Text]

The Chairman: I do not want to press you too hard, Mr. Newman, but part of the premise of the question was that the words were "mutually satisfactory to the lawyers on all sides," that, in fact, it meant and would be interpreted to mean precisely what I have said. I think it is important for us to know whether you would be satisfied or not, and that is why I press the issue, hopefully to get a response.

Mr. Newman: I would have to answer probably in the affirmative on that providing—for instance, somebody was talking this morning or has been talking about actively supervising. You know, you get into the actively supervising. What do you mean by actively supervising?

The Chairman: I agree that these are big problems.

Mr. Newman: Sure they are big problems. It is all very well to say yes, sure. If everybody can be satisfied we are going to say yes, of course, but I just think there are so many ramifications to it. The word "actively" in a court of law, how do you interpret it? The lawyers here will know; I do not know how but I am told that it could mean really government appointed boards and that is just exactly what we do not want.

The Chairman: Of course. I am not disagreeing with anything you have said. We both come from the same area; we represent largely the same people. I have a lot of farmers in my area I am deeply concerned about, but what I am trying to do is to find out whether in fact that would satisfy you. I gather the answer is yes providing the wording was clear and self-evident.

Mr. Newman: Clear that we were exempted, yes.

The Chairman: Clear that you were exempted in the terms which I have described.

Mr. Newman: As long as we do not get involved in Bill C-42.

The Chairman: Let me ask you this. Let me put it in a much clearer way which perhaps might well evoke a different answer.

Say that a marketing board which is empowered to—we will say CEMA, although it is not a provincial board. You have a provincial egg marketing board but say that CEMA, in its production of eggs and marketing of eggs operationally on the provincial level were to go to all the distributors of food in Canada and say, "We will not sell you our eggs unless you also buy Joe's turkeys over here"—a tied arrangement where the granting of the right to buy those eggs was tied into something which was totally foreign to the whole act under which they operate. Could you feel that that was an appropriate thing for them to do?

There are two kinds of responses, I think. One is that under our supervised control we would not allow it to be done. Well, then, if you did not allow it to be done there would be no problem. But if you did not look at it and it did in fact happen, should somebody be able to say, "Hey, look, you are going a bit far; you should not do it."

[Translation]

Le président: Je ne veux pas faire pression sur vous, monsieur Newman, mais la condition est que les termes soient acceptés par les avocats de part et d'autre et que leur signification soit exactement celle que je viens d'exposer. Il importe que nous sachions si cela vous conviendrait ou non et c'est pourquoi j'essaie d'obtenir une réponse.

M. Newman: Ma réponse serait probablement affirmative à condition... Ce matin, par exemple, quelqu'un parlait de surveillance active. Qu'est-ce que cela veut dire?

Le président: C'est un problème énorme, j'en conviens.

M. Newman: Ce sont des problèmes énormes, évidemment. Nous aurions beau jeu de dire oui, bien sûr, si tout le monde est satisfait, notre réponse est affirmative. Mais je songe à toutes les ramifications. Comment un tribunal interpréterait-il le mot «activement»? Les avocats ici présents le savent; moi-même je l'ignore, mais on m'a dit que cela signifierait en réalité des offices nommés par le gouvernement et c'est précisément ce que nous rejetons.

Le président: Évidemment. Je ne désapprouve pas de ce que vous venez de dire. Nous venons tous les deux de la même région; nous représentons à peu près les mêmes gens. Il y a beaucoup d'agriculteurs dans ma circonscription dont je cherche à défendre les intérêts, mais, je voudrais savoir si cela vous conviendrait. J'en déduis que la réponse est: oui, à condition que le texte soit clair et précis.

M. Newman: Qu'il soit clair que la loi ne s'applique pas à nous.

Le président: Qu'il soit clair que la loi ne s'applique pas à vous dans les conditions que j'ai énoncées.

M. Newman: Pourvu que le Bill C-42 ne nous concerne pas.

Le président: Permettez-moi de vous poser cette question. Je vais être plus précis, ce qui pourrait provoquer une réponse différente de votre part.

Supposons qu'un office de commercialisation comme l'occo, bien que ce ne soit pas un office provincial... supposons qu'un office provincial de commercialisation des œufs s'adresse à tous les distributeurs canadiens du secteur de l'alimentation en leur disant: «Nous vous céderons nos œufs à la seule condition que vous achetiez vos dindes chez un tel». Un accord conditionnel où le droit d'acheter ces œufs est lié à une condition qui échappe totalement à la loi dont cet office est tributaire. Pensez-vous que ce soit normal?

Il y a deux types de réponses, je crois. Premièrement, étant donné la surveillance à laquelle nous sommes soumis, cela ne pourrait pas se produire. Dans ce cas, aucun problème. Mais à supposer que cela se produise, quelqu'un devrait-il vous interpeller en vous disant que vous allez trop loin?

[Texte]

Mr. Newman: Absolutely. Somebody should and it should be our supervisory boards.

The Chairman: Yes, but what happens if you do not do it?

Mr. Newman: Oh, well, now, I must say we can give you examples where we simply will, and within the next week we will have this information down here.

The Chairman: If you do, you are exempt under the prescribed circumstances.

Mr. Newman: I would certainly want to see the wording, but what I am saying right now is that our supervisory boards do pick up. They made an automatic roll-back and the board made a move—just what was it on?

The Chairman: Yes, Mr. Doyle. I am glad to see you on the record. I have been worried about that.

Mr. W. V. Doyle (Executive Director, Marketing Division, Ministry of Agriculture and Food, Province of Ontario): Thank you, Mr. Chairman.

There are very many examples, Mr. Chairman, of actions. I sat on one of the supervisory boards myself. Perhaps one of the more widely reported ones was an action which is not too far removed from what you have just described. One of our boards, the egg marketing board, attempted to regulate the advertising of eggs in Ontario. To use that, they used certain sections in the Farm Products Marketing Act to draw a conclusion, and the supervisory board declared that to be illegal, straight action from it.

Mr. Affleck: Yes, but had not that same action gone on in two other boards for some time and that was subsequently declared to be illegal?

• 1135

Mr. Doyle: That is right. It covered all boards and the supervisory board in taking action. In the case of the bean board, for example, a few years ago, under the supervisory board the whole board itself was put into trusteeship. In the case of chickens the supervisory board has, in fact, put down a pricing order of the chicken board. There are many examples of very active supervision, not only with respect to specific actions taken by the boards, but also with respect to whether they stay within their authorities. There has never been an example in Ontario where a board, to my knowledge, has been allowed to stray outside the authorities delegated to the individual boards by the supervisory board itself. Of course, the other general regulation, which brings a board into existence, is a regulation of Cabinet.

Mr. Affleck: But in the case you cited earlier, the reference to the Farm Products Marketing Act case, the court found that certain things done by the Farm Products Marketing Board there were beyond its jurisdiction with regard to licences and they were not for revenue purposes. There are several other cases. There is the Potato Marketing Board case in Prince Edward Island, where that particular board had joined together with the boards in New Brunswick and in Nova Scotia and set up an allocation . . .

[Traduction]

M. Newman: Absolument. Il faut que quelqu'un intervienne et ce sont nos organismes de surveillance.

Le président: Oui, mais que se passe-t-il si on ne le fait pas?

M. Newman: Je pourrais vous citer des exemples montrant que nous intervenons, et d'ici une semaine vous en aurez la preuve.

Le président: Si vous intervenez, et dans les conditions établies, la loi ne s'applique pas.

M. Newman: J'aimerais voir le texte et je répète qu'actuellement, nos organismes de surveillance interviennent. Ils ont automatiquement annulé une décision et l'office s'est rétracté . . . De quoi s'agissait-il au juste?

Le président: Oui, monsieur Doyle. Je suis heureux que vous preniez la parole. Votre silence m'inquiétait.

M. W. V. Doyle (directeur exécutif, division de la commercialisation, ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, province de l'Ontario): Merci, monsieur le président.

Il existe de très nombreux exemples d'interventions. J'ai fait partie d'un organisme de surveillance. Le cas le plus connu n'est pas très éloigné de ce que vous venez de décrire. L'un de nos offices, l'Office de commercialisation des œufs, avait voulu réglementer la publicité des œufs en Ontario en recourant à certains articles de la Loi sur la commercialisation des produits agricoles. La commission de surveillance a déclaré que c'était illégal et a pris les mesures qui s'imposaient.

M. Affleck: Oui, mais est-ce que cela ne s'était pas produit dans le cas de deux autres offices, ce qui a été par la suite déclaré illégal?

M. Doyle: Effectivement. Le jugement s'est appliqué à tous les offices. Il y a quelques années, l'Office de commercialisation des haricots, par exemple, a été placé en administration fiduciaire suite à l'intervention de la commission de surveillance. Dans le cas des poulets, l'organisme de contrôle a réduit des prix fixés par l'office de commercialisation. Il y a bien d'autres preuves tangibles du contrôle actif exercé sur les offices de commercialisation non seulement au sujet de leurs décisions mais également au sujet du respect de leur mandat. Jamais, à ma connaissance, un office de commercialisation de l'Ontario a été autorisé à outrepasser son mandat et les pouvoirs qui lui ont été délégués. Naturellement, la réglementation créant un office est préparée par le Cabinet.

M. Affleck: Dans la cause que vous avez mentionnée tout à l'heure, mettant en cause la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, les tribunaux ont découvert que l'Office de commercialisation des produits agricoles avait fait certaines choses dont il n'avait pas le mandat à propos de permis qui ne devaient pas leur servir de sources de revenus. Il y a bien d'autres causes encore. Il y a celle de l'office de commercialisation de la pomme de terre à l'Île du Prince-Édouard et où cet office avait décidé de se joindre à ceux du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse pour déterminer . . .

[Text]

Mr. McCain: Wrong board, wrong board.

Mr. Affleck: Nova Scotia and Newfoundland?

Mr. McCain: Tobacco, not potatoes.

Mr. Affleck: ... Okay, tobacco—and had an arrangement amongst themselves to allocate their product amongst those provinces. Then the Supreme Court of Canada said, no, you cannot do that; it is beyond your jurisdiction.

Mr. Doyle: You are referring to other provinces, Mr. Affleck. I cannot comment on that. I am speaking specifically with respect to Ontario.

Mr. Affleck: What I think the Chairman was saying was that if you are assured, in your own minds, that your supervisory system will not allow that to happen, you would have no concern if the wording here satisfied you that as long as your board supervised what was going on you would be exempt.

The Chairman: That is really the point. I think the conclusion is that you would be quite satisfied with such an exemption.

Mr. Doyle: I think the Minister has answered that question, I think we would want to see the words.

The Chairman: Of course. I think that is a very important point, to make sure that the words achieve the objective I have described.

Mr. McCain.

Mr. McCain: Mr. Chairman, there is a great deal of indecision, doubt and contradiction here today, is there not?

The Chairman: I do not know. I have not heard too many contradictions yet, but I may in a minute.

Mr. McCain: They are not exactly—They have been very polite in their disagreement, but they are virtual contradictions of interpretation of what could be the effect of the act, as the counsel for the witness makes his comments *versus* those of Consumer Affairs *versus* counsel for the Committee.

The Chairman: There is no question that there is a great disagreement as to what those words mean.

Mr. McCain: That is right. So we have a piece of legislation here that has to have very serious consideration before it becomes law. Let us hope that these representations that have been made are heard.

I am concerned about these sections that have been under discussion here today, but I am also concerned about proposed Section 31.72, where you have the omnibus clause in respect to a monopoly:

(v) restraining economic activity in a manner otherwise than as described in subparagraphs (i) to (iv) ...

If the board happens to determine that they are a monopoly, or if the administrators of the act determine that they are a monopoly, are they not approachable under (i)? Or, if you go to proposed Section 31.73:

[Translation]

M. McCain: Vous vous trompez d'office.

M. Affleck: C'était celui de la Nouvelle-Écosse ou de Terre-Neuve?

M. McCain: Non, c'était l'Office du tabac et non celui des pommes de terre.

M. Affleck: Ah bon. De toute façon, ces offices de commercialisation s'étaient entendus pour distribuer leur production dans ces provinces. La Cour Suprême du Canada le leur a interdit car cela ne faisait pas partie de leur mandat.

M. Doyle: Vous parlez d'autres provinces, monsieur Affleck. Je ne suis pas au courant de cela. Moi, je connais l'Ontario.

M. Affleck: Si vous, vous êtes certain que votre système de contrôle empêche de telles situations de se produire, vous ne devriez pas vous inquiéter de ces articles puisque toutes les activités réglementées et contrôlées sont exemptées.

Le président: Mais voilà. Je crois donc que vous devriez être heureux de cette exception.

M. Doyle: Le ministre a déjà répondu à cela: nous aimerions le voir noir sur blanc.

Le président: Naturellement. Il est toujours important de pouvoir le lire.

Monsieur McCain.

M. McCain: Monsieur le président, j'ai l'impression qu'il y a énormément d'indécision, de doute et de contradictions, n'est-ce pas?

Le président: Je ne sais pas. Je n'ai pas encore entendu de contradiction, mais cela viendra peut-être.

M. McCain: On a fait connaître très poliment son désaccord mais, de toute évidence, on a donné des interprétations contradictoires des dispositions de la loi; on retrouve le conseiller juridique des témoins contre celui du ministère de la Consommation contre le conseiller juridique du Comité.

Le président: On ne peut nier qu'on n'arrive pas à s'entendre sur l'interprétation de ces mots.

M. McCain: En effet. Cette loi doit être étudiée très attentivement avant d'être adoptée. Espérons qu'on tiendra compte des arguments qui ont été présentés.

J'ai quelques réserves à propos des articles dont on discute aujourd'hui mais j'en ai également au sujet de l'article 31.72, l'article-cadre sur les monopoles:

v) de réduire l'activité économique par des procédés non visés aux sous-alinéas (i) à (v) ...

Si la Commission ou les administrateurs de la loi devaient décider qu'il y a un monopole, les offices de commercialisation ne pourraient-ils pas être accusés en vertu de l'alinéa (i)? Il y a également l'article 31.73:

[Texte]

(f) restraining economic activity in a manner otherwise than as described . . .

The omnibus effect of these two could very well—particularly in the case of national boards, where they are perhaps quite properly interpreted as being monopolies—pick them up there as well as in the others. Why not? All they have to do is declare them to be a monopoly.

Mr. Affleck: Because the key section, Mr. McCain is proposed Section 4.5. If they are exempted, they are exempted from everything in the section you are reading, which is Part IV.1 of the act. The first words of Part IV.1 are:

—and sections 32 . . .

and the succeeding sections,

—do not apply in respect of regulated conduct.

The key section is 4.5. If you can get them exempt there, nothing other than misleading advertising, perhaps, is going to apply to their activities.

The Chairman: I think Mr. McCain is really saying that if they are not exempt there, these apply—and obviously they do.

Mr. Affleck: That is quite correct.

Mr. McCain: You may be correct that this does not apply to fishermen, it does not apply to labour contracts.

The other word I am concerned about is, what is a “regulated” industry? Now, to me that has not been as properly defined as I wish it were because one might come down to the fact that the Public Utilities Board is a regulator but is a board appointed by the Department of Agriculture, in fact a regulator of the agricultural marketing boards. If so, it is not clear by definition within this bill if I am not mistaken. But a public utilities commission would be a regulator, there is no question about it. You could supervise, permit or withdraw rate structures, for instance. So what is a regulated industry?

• 1140

These are questions that arise in my mind. I am very sorry, Mr. Chairman, that Mr. Gray has chosen to come in and go out because he said he did not know whether there was excessive competition or not. I wish to assure you, as a one-time farmer, that there can be excessive competition. It can take place anywhere between the sod and the cellophane: it can take place between farmers themselves in the action of selling; it can take place between processors in the action of buying in surplus conditions; it can take place at the retail level in the excruciating cutting of prices to the detriment of the producer. But the farm organizations have been formed to meet this excessive competition head on and there is very little protection for them in this bill against the excessive competition which has compelled—I do not think it was really voluntary—that independent individuals like farmers went into a marketing board structure. They had to go in it in self-defence for self-preservation.

[Traduction]

f) de réduire l'activité économique par des procédés non visés . . .

A cause de la vaste portée de ces dispositions, on pourrait très bien considérer comme des monopoles les offices nationaux. Pourquoi pas? Il suffit de déclarer que ce sont des monopoles.

M. Affleck: Parce que l'article clé, monsieur McCain, c'est l'article 4.5. Si cet article exclut les offices de commercialisation, ceux-ci sont automatiquement soustraits à l'application de toute cette partie de la loi, en l'occurrence la Partie IV.1. Voici les premiers mots de la Partie IV.1:

. . . et les articles 32 . . .

et les articles suivants,

. . . à une activité réglementée

L'article clé est donc l'article 4.5. Si les offices de commercialisation sont exclus par cet article-là, seules peut-être les dispositions concernant la publicité trompeuse pourraient peut-être s'appliquer à leurs activités.

Le président: Je crois que M. McCain veut plutôt dire que si les offices ne sont pas exclus par cet article, tous les autres s'appliquent; et de toute évidence, c'est vrai.

M. Affleck: En effet.

M. McCain: Peut-être avez-vous raison de dire que cela ne s'applique pas aux pêcheurs ni aux conventions collectives.

Un autre mot que je ne comprends pas trop bien c'est «réglementée». Qu'est-ce que c'est qu'une industrie «réglementée»? D'après moi, on n'a pas très bien défini cela, car on pourrait décider que la Commission des services publics est responsable de la réglementation et qu'une commission nommée par le ministère de l'Agriculture réglemente les offices de commercialisation de produits agricoles. Dans ce cas, je ne peux savoir en lisant la définition du bill, si je me trompe ou non. Il n'y a pas de doute qu'une commission des services publics serait chargée de la réglementation. On pourrait par exemple surveiller, autoriser ou modifier des structures tarifaires. Qu'est-ce donc qu'une industrie réglementée?

Voilà des questions que je me pose. Je suis désolé que M. Gray ait décidé de venir tout juste le temps de poser ces questions, parce qu'il a dit ne pas savoir avec certitude s'il existait un degré excessif de concurrence. Je vous assure que cela peut exister et croyez-moi, j'ai déjà été agriculteur. Cela peut se produire n'importe quand entre le moment où vous plantez la graine en terre et celui où vous enveloppez le produit dans du cellophane. Cela peut survenir entre les agriculteurs au moment de la vente, entre les fabricants qui achètent alors qu'il y a des excédents, et cela peut se produire au niveau des détaillants qui baissent les prix au détriment du producteur. On a justement formé des organisations agricoles pour combattre cette concurrence exagérée et ce projet de loi les protège très peu contre cette dernière qui a obligé, peut-être pas intentionnellement, des gens indépendants comme les agriculteurs à se joindre à un office de commercialisation, pour pouvoir survivre.

[Text]

Mr. Chairman, I wish that you would draw this to Mr. Gray's attention because I do not think he is quite aware of the facts as they can happen. Now, there is one thing that has not been discussed very much at all, Mr. Chairman, and that is class action. Does the witness feel that boards would be subject to class action if they are not exempted totally, and there seems to be the opinion they are not? Are they then subject to class action?

Mr. McMurchy: In my view they would be, under the circumstances laid down in the bill for instituting class actions.

Mr. McCain: The Minister has mentioned earlier that there is an influence under the Department of Agriculture by the Department of Consumer and Corporate Affairs and I think the concrete evidence to that effect is that very often before payments are made for agricultural products by recommendation of the Department of Agriculture, you have an interdepartmental committee make the decision as to what will be the effect upon the consumer if agricultural products are withdrawn from the market, if they are subsidized or whatever they may be.

I have had members of the staff of that interdepartmental committee, when I appeared before them on behalf of payments for farmers, say, "Very definitely Consumer Affairs will not permit it," It was a very dogmatic statement: "The detrimental effect upon the consumer might be serious and we, therefore, cannot at this time assist your farmers with your product." Maybe they were sort of sloughing it off, I do not know, but that was their statement. So, there is a real and factual influence from the Department of Consumer and Corporate Affairs upon the Department of Agriculture via the interdepartmental committee.

I would like to ask, Mr. Chairman, as fishing and labour are presumably in toto excluded from the effects of this bill, would the departmental officials make any comment as to why such a comparable class as agriculture would not have been as thoroughly and completely precluded from the effects of this bill as were these other two groups?

The Chairman: Mr. Davidson.

Mr. Davidson: Mr. Chairman, labour is not totally excluded, I think we have said that several times. There have been inquiries into situations in which infringement of provisions of the Combines Investigation Act was alleged. There have not been any prosecutions but I do not think there is any real doubt that labour unions can do some things which breach the Combines Investigation Act. Their exemption only goes so far as to exempt combinations or activities of workmen or employees for their own reasonable protection.

• 1145

Mr. McCain: That would be, I suppose, a matter of interpretation of what is reasonable protection of the public interest. Why then, if the labour is not totally excluded, but, for all intents and purposes, for the things which they plan to do for their memberships and the philosophies which they espouse as they undertake to do these things, are they precluded from the

[Translation]

J'aimerais attirer l'attention de M. Gray là-dessus car il ne semble pas croire que cela soit possible. Nous n'avons pas du tout discuté des actions collectives. Le témoin croit-il que les offices de commercialisation pourront faire l'objet d'actions collectives s'ils ne sont pas totalement exclus, puisqu'on semble croire qu'ils ne le soient pas.

M. McMurchy: A mon avis, ils pourraient en faire l'objet étant donné les circonstances dans lesquelles, d'après le bill, de actions collectives peuvent être intentées.

M. McCain: Le ministre a dit tout à l'heure que le ministère de l'Agriculture était influencé par le ministère de la Consommation et des Corporations. Je serais porté à le croire puisque très souvent, avant que les producteurs agricoles ne soient payés, sur les recommandations du ministère de l'Agriculture, on réunit un Comité interministériel qui détermine quel effet aura sur les consommateurs le retrait de certains produits agricoles du marché, ou encore l'octroi de subsides.

Lorsque j'ai comparu devant ce comité interministériel au nom des agriculteurs, j'ai entendu des membres de ce Comité dire que le ministère de la Consommation n'autoriserait jamais une telle chose. On disait également: «Un tel geste serait beaucoup trop préjudiciable aux consommateurs, nous ne pouvons donc pas vous aider». Peut-être est-ce parce qu'on ne voulait pas se forcer, mais c'est ce qu'on a dit. Donc, le ministère de la Consommation et des Corporations exerce une influence réelle sur le ministère de l'Agriculture par l'entremise du Comité interministériel.

Comme la pêche et les syndicats sont totalement soustraits de l'application de la Loi, j'aimerais que les représentants du ministère m'expliquent pourquoi un groupe comparable, celui des agriculteurs, n'est pas aussi catégoriquement exclus?

Le président: Monsieur Davidson.

M. Davidson: Monsieur le président, les syndicats ne sont pas totalement exclus. Nous l'avons dit à plusieurs reprises. On a déjà mené des enquêtes pour vérifier si certaines activités n'enfreignaient pas la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Il n'y a jamais eu de poursuites jusqu'à présent, mais chacun sait que les syndicats peuvent très bien mener certaines activités qui iraient à l'encontre de la Loi sur les coalitions. Ils ne sont exclus que dans la mesure où certaines activités des travailleurs ou employés seraient indispensables pour leur assurer un degré raisonnable de protection.

M. McCain: Cela dépend de la façon dont on interprète l'expression «un degré raisonnable de protection». Pourquoi alors n'exclue-t-on pas carrément les syndicats puisque, de toute façon, étant donné leurs objectifs et leurs raisons d'être, ils sont exclus de la loi. Ils devront agir vraiment de façon

[Texte]

act; they have to become illegal in a sense, probably, beyond this act before they will be investigated, prosecuted or in any other way . . .

Mr. Davidson: Mr. Chairman, I think it is relevant here to mention that in the Skeoch-McDonald Report there was great emphasis placed upon the need to apply the combines act to abuses of market power by unions which, in the view of the authors of that report, were amenable to a remedy under the act.

The Chairman: Thank you. Mr. Wise, did you have a question?

Mr. McCain: He did not answer me at all about the fishermen.

The Chairman: Oh, I am sorry. I was not here when you were into the fishing expedition.

Mr. McCain: I asked him why fishing and labour had been precluded . . .

The Chairman: Yes. Mr. Davidson.

Mr. McCain: . . . and why agriculture is not precluded to its satisfaction.

Mr. Davidson: Mr. Chairman, the exemption provided for agreements, for arrangements, among fishermen or associations of fishermen and persons engaged in the buying or processing of fish is a specific, defined, limited, exemption too. It is quite a broad one, but it is very specific.

The Chairman: Mr. Wise.

Mr. McCain: But why? You just did not answer the why, I am sorry. You have defined the exclusion, but why were they brought in for exclusions of a finite basis while agriculture has not been brought in? They both espouse the same philosophy.

The Chairman: Mr. Davidson.

Mr. Davidson: The exemption for the fishermen arose under particular circumstances. They were the subject of an inquiry for a breach of the combines act and Parliament at that time passed a specific provision providing the particular arrangement that was in question with an exemption. The fishermen's exemption arose out of the specific circumstances of an inquiry. The exemption for collective bargaining has been in the combines act in those terms, that is the terms of reasonable protection, for decades.

The Chairman: Thank you. Mr. Wise.

Mr. Wise: Through you, Mr. Chairman, to Mr. Davidson, would he agree that under the present provisions of the bill the exemption granted—and I put that word “exemption” in quotations because I recognize that it is not quite accurate, but for the lack of a better term I will use it—to labour is greater under this act than it is to agriculture.

The Chairman: Mr. Davidson.

Mr. Davidson: I think one could argue both sides of that question. It certainly is not clear to me that one has reason to

[Traduction]

illégal avant de pouvoir faire l'objet d'une enquête, d'une action ou d'une autre procédure . . .

M. Davidson: Il y a peut-être lieu ici de dire que dans le rapport Skeoch-McDonald, on a longuement insisté sur la nécessité d'appliquer la Loi sur les coalitions aux abus des syndicats qui, d'après les auteurs du rapport, exercent un trop grand pouvoir sur le marché qui pourrait être contrôlé par la Loi.

Le président: Merci. Monsieur Wise, aimeriez-vous poser une question?

M. McCain: Il n'a pas répondu à ma question sur les pêcheurs.

Le président: Je suis désolé. Je n'étais pas ici lorsque vous êtes parti dans les pêches.

M. McCain: Je lui ai demandé si les pêcheurs et les syndicats étaient exclus . . .

Le président: Oui. Monsieur Davidson.

M. McCain: . . . pourquoi les agriculteurs ne l'étaient pas aussi.

M. Davidson: On exclue en effet toutes ententes pouvant subvenir entre pêcheurs ou associations de pêcheurs et entre ceux qui achètent ou transforment le poisson, mais cette exemption est définie et limitée avec précision. Elle est très vaste tout en étant très précise.

Le président: Monsieur Wise.

M. McCain: Mais pourquoi? Je suis désolé, mais vous ne m'avez pas expliqué pourquoi? Vous avez défini l'exemption mais vous n'avez pas dit pourquoi on a décidé de les exempter sans faire de même pour les agriculteurs. Pourtant les deux obéissent aux mêmes principes.

Le président: Monsieur Davidson.

M. Davidson: On a décidé d'exempter les pêcheurs à cause de circonstances particulières. Ils ont déjà fait l'objet d'une enquête parce qu'ils étaient soupçonnés d'avoir enfreint la Loi sur les coalitions. A l'époque, le Parlement avait adopté une disposition spéciale précisant que ce genre d'accord faisait exception. C'est donc à la suite d'une enquête qu'on a accepté cette exception. Quant aux conventions collectives, il y a déjà des années qu'elles ne sont pas assujetties à la Loi sur les coalitions, en autant qu'elles assurent une protection raisonnable.

Le président: Merci. Monsieur Wise.

M. Wise: J'aimerais demander à M. Davidson s'il ne croit pas que d'après les dispositions du bill, cette exemption accordée aux syndicats ait une portée plus grande que celle accordée aux agriculteurs. J'emploie «exemption» entre guillemets car je sais que ce n'est pas le terme exact, mais c'est le seul qui me vienne à l'idée.

Le président: Monsieur Davidson.

M. Davidson: On trouve autant d'arguments pour que contre. Il n'est pas du tout certain que l'une des parties ait

[Text]

be less concerned about the possible breach of the legislation than the other.

The Chairman: Mr. Wise, I do not want to intervene, but it might be useful on that line of questioning. When we had an agricultural group here before us who contended that they would like the same exemption as labour, I, in questioning, asked them if they would like it in precisely the same words, to which they agreed, and then when I read them the words they decided they did not want such an exemption, that the exemption given to labour was far too vague. They felt that they might be better off with a different class of exemption or maybe even under the present proposals. However, proceed.

• 1150

Mr. Wise: My second question would be directed to Counsel to the Committee, Mr. Affleck. If the government in its wisdom decided that they wanted to provide to agriculture and to agricultural groups exactly what those groups have been asking for, is it a fair question to ask the counsel to the Committee to suggest a form of wording that should be incorporated into the bill to provide the provision that all groups have requested? If so, would he be in a position now to suggest such a wording so that we might get a comment, Mr. Chairman, from counsel to the department?

Mr. Affleck: The first difficult question, Mr. Wise, is what all the groups have wanted. In some cases it has been a complete exemption, so we would have something like "nothing in this Act applies in respect of". You will have to get the right words, but perhaps. "Marketing boards dealing with produce and other items under provincial or federal legislation". Then you would have a complete exemption no matter what happened. We could borrow the words that you would find in the provincial acts as to produce so that it would cover the marketing of hogs and other such items.

Mr. Wise: Mr. Chairman, if that particular wording were incorporated into this bill, would it be satisfactory to the department?

Mr. Bertrand: Mr. Chairman, we will think about it.

The Chairman: Thank you. That is a step in the right direction in itself.

Mr. Wise: My question was not directed, Mr. Chairman, to the Department of Consumer and Corporate Affairs...

The Chairman: Oh, sorry.

Mr. Wise: ... although I know they want to override everything in the Department of Agriculture. My question was directed to the Minister of Agriculture for the Province of Ontario.

Mr. Newman: The answer is yes.

Mr. Wise: The answer is yes.

Mr. Newman: Mr. McMurchy pointed out earlier that in 1957, I think it was, under the Combines Investigation Act the Farm Products Marketing Act was taken to the courts. I think the courts ruled in effect that if we were acting in the public interest, and they decided that we were, then they were really

[Translation]

moins de raison que l'autre de veiller à ne pas enfreindre la Loi.

Le président: Monsieur Wise, je ne veux surtout pas vous interrompre, mais ce que je vais dire va probablement vous être utile. Un groupe d'agriculteurs a comparu devant nous pour demander la même exemption que celle accordée aux syndicats. Je leur ai demandé s'ils désiraient exactement le même libellé et ils m'ont répondu oui. Pourtant lorsque je leur ai lu la disposition, ils ont décidé que cela ne leur plaisait pas car ils trouvaient le texte beaucoup trop vague. Ils préféreraient encore un autre type d'exemption, ou même alors simplement les dispositions telles quelles du projet de loi. Allez-y.

M. Wise: J'aimerais maintenant poser une question au conseiller juridique du Comité, M. Affleck. A supposer que le gouvernement décide judicieusement de donner satisfaction aux groupes du secteur agricole, peut-on demander au conseiller juridique de nous proposer à cet effet un texte qui serait inséré dans le projet de loi? Serait-il déjà en mesure de nous proposer un texte que le conseiller du ministère pourrait commenter?

M. Affleck: La première question qui se pose, monsieur Wise, c'est de savoir ce que veulent tous les groupes. Il est difficile d'y répondre. Tantôt, c'était une exonération totale de sorte que le texte serait le suivant: «rien dans cette loi ne s'applique...», peut-être faudrait-il trouver les termes exacts, «aux offices de commercialisation assujettis à une loi provinciale ou fédérale». Dans ce cas, la loi ne s'y appliquerait absolument pas. On pourrait emprunter les termes qui figurent dans les lois provinciales de manière à ce que cela couvre entre autres la commercialisation du porc.

M. Wise: Monsieur le président, si ces termes étaient insérés dans ce projet de loi, le ministère serait-il satisfait?

M. Bertrand: Nous y réfléchirons.

Le président: Merci. C'est déjà un progrès.

M. Wise: Ma question ne s'adressait pas au ministère de la Consommation et des Corporations.

Le président: Oh, désolé.

M. Wise: Bien qu'il veuille régir tout ce qui se passe au ministère de l'Agriculture. Ma question s'adressait au ministre ontarien de l'Agriculture.

M. Newman: La réponse est oui.

M. Wise: La réponse est oui.

M. Newman: M. McMurchy a fait remarquer tout à l'heure qu'en 1957 la Loi sur la commercialisation des produits agricoles a été contestée devant les tribunaux en invoquant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. Les tribunaux ont jugé que nous agissions dans l'intérêt public et que la Loi relative

[Texte]

exempted from the Combines Investigation Act because of the Supreme Court ruling in 1957. Now you want to bring it all back in again.

Mr. Affleck: In my respectful opinion, Mr. Minister, that would be a dangerous position for the department in Ontario or the ministry in Ontario to take; not to have any comment in this act whatsoever as to agriculture, and leave it with the judicial decision.

Mr. Newman: No, no, that is not what I was saying. I was only referring back to the case. What I have said, I hope very clearly, is that we have adequate legislation, adequate supervision in the Province of Ontario. I was only referring to the court case, which really vindicates what I have said.

Mr. Affleck: Mr. Minister, that case was dealing with a section that talked about the public interest. It was whether a conspiracy was to the detriment of the public. There are many sections in this proposed act that do not talk about that as being the test. For example, a price setting case. Resale price maintenance does not talk about whether or not the offence is to the detriment of the public; it just says that if you maintain price you have committed an offence. So really what I think you are saying, and what I gather from your reaction to my earlier question, is that you want this act not to be silent but to say something very positive about marketing boards.

Mr. McMurchy: Exactly. To exempt them.

Mr. Newman: Yes, exactly. You see, I have a little difficulty when dealing with the legal profession, because you are so well versed in the various court cases. But I say to you, as a resident of Ontario I am sure you understand how well the marketing system works in the Province of Ontario.

Mr. Affleck: Some of the groups that have dealt with this problem have said they want to be left in the position they are in today. I have said that in my view that is a very dangerous position to take. You have not taken that. You have said you want something positive in the proposed act.

Mr. McCain: Mr. Chairman, on a point of order. I would like to apologize to counsel. I contradicted him incorrectly. He was right. He was very courteous not to draw it to my attention right there. The same thing happened in New Brunswick quite a few years before that, something of a comparable nature. It never got off the ground. It was challenged before it became operable.

The Chairman: Thank you very much.

I think it is time to conclude our session. I want to thank the Minister of Agriculture for Ontario and his witnesses for coming before us today. I think this has been one of the most useful exchanges in relationship to these sections of the act that you are concerned about. I want to assure you on behalf of all members that we will very seriously take into account the concerns you have expressed.

• 1155

I think many of those concerns are shared in terms of the perhaps uncertainty in the minds of some as to what proposed Sections 4.5 and 4.6 mean, and we will address our minds very

[Traduction]

aux enquêtes sur les coalitions ne s'appliquait donc pas à nos activités. Vous voulez que cela recommence.

M. Affleck: A mon humble avis, monsieur le ministre, ce serait une attitude dangereuse de la part du ministère de l'Ontario; il serait dangereux que cette loi ne mentionne pas l'agriculture et qu'on s'en remette à la décision des tribunaux.

M. Newman: Non, je n'ai pas dit cela. Je rappelais simplement le jugement. J'espère que nous aurons en Ontario une législation et une surveillance adéquates. Je rappelais simplement le jugement de 1957 qui corrobore ce que j'ai dit.

M. Affleck: L'affaire portait sur un article concernant l'intérêt public. Il s'agissait de déterminer si un complot préjudiciable au public. Cette loi comporte beaucoup d'articles où il n'est pas question de ce critère. Par exemple, l'établissement des prix ou le maintien du prix à la revente n'ont rien à voir avec le fait que cette infraction soit préjudiciable au public; il est simplement précisé que le fait de maintenir le prix de vente constitue une infraction. Je déduis donc de vos propos que vous voulez non pas que cette loi fasse le silence sur les offices de commercialisation mais qu'elle dise quelque chose de très positif à leur égard.

M. McMurchy: Exactement. Qu'elle les exempte.

M. Newman: Oui, exactement. Comme vous voyez, j'ai du mal à m'entendre avec les avocats qui connaissent si bien les différents jugements. Mais en tant que résident de l'Ontario, vous comprenez sûrement que le régime de la commercialisation fonctionne très bien dans cette province.

M. Affleck: Certains groupes qui ont abordé ce problème se sont prononcés pour le statu quo. Selon moi, c'est une position très dangereuse. Ce n'est pas la vôtre. Vous avez dit que vous vouliez quelque chose de positif dans le projet de loi.

M. McCain: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Je voudrais présenter mes excuses au conseiller. Je me suis trompé lorsque je l'ai contredit. Il avait raison. Et c'était très courtois de sa part de ne pas me le faire remarquer immédiatement. La même chose, ou du moins quelque chose d'analogue, s'est produit au Nouveau-Brunswick il y a quelques années. Cela a été contesté avant même de démarrer.

Le président: Merci beaucoup.

Je crois qu'il est temps de mettre fin à la séance. Je tiens à remercier le ministre de l'Agriculture de l'Ontario ainsi que ses collaborateurs d'avoir bien voulu répondre à notre invitation. Je crois que nous avons eu l'un des échanges les plus fructueux à propos de ces articles qui vous inquiètent. Je peux vous assurer au nom de tous les membres du Comité que nous tiendrons compte de toutes les préoccupations que vous avez exprimées.

Beaucoup partagent vos incertitudes concernant la signification des articles 4.5 et 4.6 et nous étudierons très attentivement la question pour aboutir, je l'espère, à une solution qui main-

[Text]

carefully to that question and hopefully produce suggestions that will keep agriculture alive and well in Ontario and the rest of Canada.

Thank you very much, Mr. Newman. I will now adjourn this meeting.

Mr. Newman: May I say, thank you.

The Chairman: Yes, of course.

Prior to adjourning the meeting I would like first of all to secure concurrence that the brief submitted by Mr. Newman will be printed as an appendix to today's Minutes of Proceedings. Is it agreed?

Some hon. Members: Agreed.

Mr. Wise: Mr. Chairman, on a point of order, the Minister is going to submit a list of actions that the supervisory body has taken. Upon receipt of those, can they be appended? I know there is a time factor involved here, but it will be appended either to the Minutes of this meeting or a subsequent one.

The Chairman: It would depend, Mr. Wise, That would be the normal course, but it will depend on whether there are any hearings to be held to which we can append them. If there are, I would agree, but we will be concluding our hearings next week and if they are not in prior to that time, they cannot be appended. But in any event they will be distributed by the Clerk to all members when they are received and translated.

I want to remind members that the next meeting will be on Monday, June 27, when we will have a broad-ranging group before us represented by counsel, representing a large segment of the business community of this country, at 8 o'clock in the evening on the same subject-matter.

Mr. Newman would like to make a comment and then I will adjourn this meeting.

Mr. Newman: Mr. Chairman, I would like to thank you and the Committee for your patience with us this morning. I know we were allocated only an hour and a half and we have run considerably over that. I do appreciate it. We will have that information in to you and we will show you that our supervising bodies are working very well and very effectively. We will have that information in to you early next week.

The Chairman: Thank you. This meeting is now adjourned.

[Translation]

tiendra la postérité du secteur agricole en Ontario et dans le reste du Canada.

Merci beaucoup, monsieur Newman. La séance est levée.

M. Newman: Permettez-moi de vous remercier.

Le président: Bien entendu.

Avant de lever la séance, je sollicite de votre part l'autorisation de faire imprimer le mémoire de M. Newman en appendice aux délibérations de la séance d'aujourd'hui. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

M. Wise: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Le ministre va nous soumettre la liste des actions en justice entreprises par l'organisme de surveillance. Cette liste pourra-t-elle être annexée dès que nous la recevrons? Je sais que le temps nous impose des limites, mais cette liste pourrait être annexée au compte rendu de cette séance ou d'une séance ultérieure.

Le président: Ce serait en effet la manière normale de procéder mais tout dépend s'il restera des audiences à la transcription desquelles nous pourrions ajouter cette liste. Dans l'affirmative, je suis d'accord, mais nos séances prendront fin la semaine prochaine et si la liste ne nous parvient pas d'ici là, on ne pourra pas l'annexer. Quoi qu'il en soit, le greffier la fera traduire et la distribuera à tous les membres du Comité.

Je vous rappelle que la prochaine séance aura lieu le lundi 27 juin à 20 h 00; notre ordre du jour sera identique et nous entendrons un groupe très vaste du monde des affaires qui sera représenté par un conseiller juridique.

M. Newman voudrait faire une remarque, après quoi nous lèverons la séance.

M. Newman: Monsieur le président, je tiens à vous remercier ainsi que les membres du Comité pour la patience dont vous avez fait preuve ce matin. Nous n'avions droit qu'à une heure et demie mais nous sommes restés bien au-delà. Je vous en remercie. Nous vous ferons parvenir ces renseignements au début de la semaine prochaine et vous verrez que nos organismes de surveillance travaillent très bien et qu'ils sont très efficaces.

Le président: Merci. La séance est levée.

APPENDIX "FTE-47"

BRIEF TO THE STANDING COMMITTEE ON
FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS
BY THE MINISTER OF AGRICULTURE AND
FOOD FOR ONTARIO

Mr. Chairman and Members, I appreciate the opportunity to appear before your committee today, to express our serious concerns over the implications of Bill C-42, An Act to Amend the Combines Investigation Act.

Mr. Chairman, our concern with this Bill relates to the various marketing boards which have been established under legislation in Ontario for the purpose of regulating the marketing of various agricultural products. Mr. Chairman, it is my submission that if this Bill is enacted in its present form, it would mean the effective destruction of the marketing board system as we know it in Ontario today. There are twenty-two of these marketing boards in Ontario involved in the marketing of some 60% of Ontario's total agricultural production worth approximately 2.5 billion dollars per year. For producers of these products, their marketing boards are the only means they have to get a fair price for their commodities. I am opposed to any move which will have a detrimental effect on the ability of our farmers to join together to market their products. I wish to make it clear, at the outset, that our position is that marketing boards within the Province of Ontario and national marketing agencies, as well, should be wholly excluded from the provisions of this Bill. In order to deal with our concerns in this area and in order to explain our reasons for the position I am taking in this Brief, it is necessary for me to deal, in detail, with some of the provisions of the Bill.

Section 4.5 of the Bill deals with "regulated conduct" and exempts "regulated conduct" from various aspects of the Bill. For the reasons which I will outline in a moment, "regulated conduct" is defined in such a way that the marketing boards simply will not be able to bring themselves within the exemption. The Bill demands that in order to be classed as "regulated conduct" an activity must meet three specific demands which are laid out in Section 4.5.

The first demand is that the conduct has to be expressly required or authorized by what is called a "public agency". Moreover, this "public agency" cannot be appointed or elected by the persons that the agency is regulating. It is obvious to me, and I am sure it is obvious to the farmers of Ontario, that since all of our marketing boards in Ontario are democratic organizations, elected by the producers, the marketing boards will be quite unable to meet this demand.

The second demand is that the public agency must be expressly empowered by an Act of Parliament or of a provincial legislature to regulate the conduct in question in the manner in which the public agency is actually regulating it. Mr. Chairman, marketing legislation in Ontario, and indeed in many other provinces, follows a pattern of giving broad powers in certain general areas to marketing boards so that the marketing boards may have the flexibility to cope with the ever-changing conditions of the market. It is, in my view, quite impractical to suggest that the Legislature must spell out in detail the precise conduct in every area that a marketing board should follow. Marketing legislation cannot succeed in its objectives unless it has a certain amount of flexibility. Since the detailed regulations of these marketing boards, therefore, flow from the kind of general powers that I have just mentioned, it is apparent that marketing boards will also not be able to meet this demand.

The third demand is that, in order to be exempt, the application of the Competition Bill would have to interfere seriously with the attainment of the primary regulatory objective of the marketing legislation. I have to take the view, that this wording is so vague and so general that it would be quite impossible for any marketing board to determine in advance whether or not its conduct would meet this demand.

As I stated above, Mr. Chairman, all of the above demands have to be met, in order for a marketing board to be exempt. Since, in my view, it is unlikely that marketing boards can meet any of them, let alone all of them, it is quite clear to me and again I suggest, quite clear to the producers in Ontario, that marketing boards will not be exempt under this Bill.

As the preamble of this Bill states, the basic objective of the Bill is the effective functioning of a market economy. The Bill attempts to achieve this end by promoting and encouraging competition. In my submission, Mr. Chairman, this is entirely the wrong approach, when we are talking about the marketing of agricultural products. In the case of agricultural products, historically, the problem has not been one of lack of competition but rather one of excessive competition. There is an old saying that businessmen are all in favour of competition—particularly competition between their suppliers. This point has never been better illustrated than in the case of agricultural products marketing, where the dealers, processors and wholesalers have, in times past, had the advantage of numerous producers scrambling to sell their products to them. Under that system, producers were placed in an untenable position by reason of such excessive competition. Farmers found themselves clamped in the iron law of economics under this system. It was precisely because of this situation that marketing boards were formed to give producers more economic power in relation to the large buyers. As a result producers look to the marketing board concept to give them a more equal share of the economic power in the marketplace.

Since 1934, Parliament and the provincial legislatures have been engaged in a continuing struggle to develop appropriate legislation to solve these problems.

Marketing boards have now been established in every province of this country and several are also functioning on a national basis. As a result, we have now reached the point, at long last, where producers of regulated products can make intelligent plans for the future. They now no longer have to face the wild and erratic swings of price and exorbitant marketing pressures that formerly forced many producers into financial difficulties.

If I may draw an analogy, Mr. Chairman, the Competition Bill is like an effort to take an automobile that is suffering from a sluggish engine and fixing it up to improve its performance. In the agricultural industry, by way of contrast, there has never been a problem in lack of performance. Historically, we always could, and still can, produce top quality agricultural products far in excess of our requirements. The problem is not so much in getting the car to run, as in getting it under control by having the brakes and steering work the way they should. There is no point, in getting this particular car to go any faster, when its natural tendency is to over-speed to the point of self-destruction.

We agree that it should be our objective to achieve effective functioning of the marketing economy. I would suggest that the existing marketing legislation, which has been so carefully and painfully evolved over the years, can best serve that end in the case of agricultural products marketing. We already have in place mechanisms to ensure that these marketing boards will function effectively. These mechanisms depend on two basic concepts. First there is the concept of having marketing boards that are elected and responsible to the producers. This ensures that the marketing boards will not become entangled in a web of remote bureaucracy of the kind that this Bill attempts to establish. Secondly, we have established effective supervisory agencies to oversee the activities of the marketing boards and ensure that their activities do not run counter to the public interest.

I wish to deal in more detail now, Mr. Chairman, with certain aspects of this legislation, as it affects marketing boards, that particularly disturb me. It is quite clear, from a reading of Section 4.5, that the concept is that, if any such system as a marketing board is to be excluded from this Act, it must be a government-run system. I would strongly state at this point that it is not my view that a government-appointed agency knows best how to regulate the marketing of agricultural products. It has always been our view that the basic decisions in this area should be made by those persons who are most familiar with the commodity and the channels through which that commodity flows to the first buyer. I ask you to bear in mind that agricultural products do not all move to the market in the same way. Each product has its own specific pattern of marketing. The producers of that product are the ones most familiar with it. For this reason, we have developed a system of producer-elected marketing boards in Ontario, who are charged with the responsibility of making basic decisions in this area.

I am equally concerned, Mr. Chairman, by the implications of Section 4.6 of the Bill, since that section places constraints on bodies exercising powers under Acts of Parliament.

First, the Province of Ontario is a signatory to a number of inter-provincial agreements relating to the marketing of agricultural products. As a signatory to such agreements, we are deeply concerned that it is proposed that national marketing agencies will have to exercise their powers in a manner "least restrictive of competition". As I stated above, the basic problem in agricultural products marketing has been excessive competition and even exploitation. The proposal, therefore, cannot help but aggravate the very problems that marketing agencies were set up to solve.

Secondly, I am deeply concerned by the fact that the agencies in question, such as the Canadian Dairy Commission, the Canadian Egg Marketing Agency and the Canadian Turkey Marketing Agency, were set up on the basis of Federal-Provincial agreements, specifically provided for under existing Federal legislation, to which our Ministry was a party. The agreements in question were only arrived at after many months of difficult negotiations between various provincial governments, provincial marketing boards and representatives of the Federal Government. These agreements were arrived at on the understanding that the agencies in question would have certain powers and exercise those powers in certain ways. The proposed Bill before this committee, represents, in effect, a unilateral attempt to alter those Federal-Provincial agreements. This Bill is such that it is not only inconsistent with those agreements but wholly incompatible with them.

Thirdly, I am concerned about the fact that Section 4.6 provides an indirect means to control the activities of provincial marketing boards, even if, by some amendment, Section 4.5 exempted them. I have heard statements attributed to The Honourable Minister for Consumer and Corporate Affairs to the effect that this Bill does not affect the marketing boards. He has also stated that he rejects the legal advice given to us and to farm organizations. I can only state that The Honourable Minister not only contradicts our legal advisers but he contradicts his own staff. Statements made by Mr. Bertrand of his Ministry make it abundantly clear that it is intended that this Bill apply to marketing boards. Even if I were to take a more charitable view of Section 4.5 than my legal advisers do, I would point out that provincial marketing boards would still be caught by the proposed Bill. I direct your attention back to Section 4.6 which applies, as I have stated above, to the national marketing agencies. What may not be appreciated is that this section also applies to provincial marketing boards who operate under Extension of Powers granted to them under the Agricultural Products Marketing Act of Canada. Many of our marketing boards in Ontario operate under that Act. The Agricultural

Products Marketing Act of Canada allows a provincial marketing board to extend its regulating power to product which is inside the province but which is in the process of moving through the province in inter-provincial and export trade. The proposed Bill would affect the way in which a provincial marketing board could exercise powers under a Federal statute such as the Agricultural Products Marketing Act. More importantly, since a provincial marketing board's inter-provincial and export powers must, under the Agricultural Products Marketing Act, be the same in wording as the intra-provincial powers under the provincial legislation, the proposed Bill would accomplish by indirect means that which The Honourable Minister has said it does not accomplish by direct means.

Mr. Chairman, I have referred earlier to the long struggle which took place, both on the part of provincial legislatures and the Federal Government to build a system of organized marketing for agricultural products in this country. A vital part of that long struggle consisted of numerous court cases in which the courts were called upon to define the limit of the powers enjoyed by the provinces and the Federal Government. The courts have held consistently that marketing boards acting within the province and regulating product produced and marketed within the province, are carrying out a function which properly falls within the provincial sphere of jurisdiction under the British North America Act. The proposed Bill purports to alter that situation. Such a move cannot help but create uncertainty. In view of the fact that there are ten provinces, all of whom have marketing plans, it is not unrealistic to assume that, if the Bill in its present form becomes law, there will be protracted litigation. The uncertainty arising from that litigation cannot help but have an adverse effect on the agricultural economy of this country. While I certainly do not, at this time, indicate that the Province of Ontario will necessarily launch any such litigation, we cannot help but bear in mind that there have been reported cases wherein it was decided that the Parliament of Canada cannot, under the guise of enacting criminal law, infringe upon the legitimate powers of the provinces.

It is essential, in my submission, that farming must be seen to be a sufficiently attractive proposition that it will attract efficient and capable producers into the field. Farmers must receive a fair return from the marketplace if Ontario is to ensure that agricultural land will be maintained and available for production. It is only by assuring such adequate return that capable people will be attracted to agriculture. The marketing boards have been developed over many years to encourage precisely this result.

If this Bill is enacted in its present form, it will effectively mean that marketing boards will be unable to function unless they are operated by government. I can assure the members of this committee that government-operated marketing boards are completely unacceptable to the producers of Ontario and, moreover, that the present system of producer-controlled marketing boards is supported in principle by all three political parties in the province. We would once again have the situation where thousands of producers would find themselves at the mercy of a relatively limited number of buyers. This, in turn, could not help but encourage the take-over of family farm operations by larger companies—not necessarily more efficient than family farms but more able to survive because of larger capital resources.

I, therefore, strongly urge, Mr. Chairman, that this Bill be amended so that marketing boards and national farm products marketing agencies be specifically exempted.

Mr. Chairman, I wish to thank you for providing me with the opportunity to express the views of our Ministry to you today.

APPENDICE «FTE-47»

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU COMITÉ PERMANENT
DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES
PAR LE MINISTRE DE L'AGRICULTURE ET DE
L'ALIMENTATION DE L'ONTARIO.

Monsieur le président, messieurs les députés, je suis heureux d'avoir aujourd'hui l'occasion de témoigner devant le Comité pour vous dire à quel point les incidences éventuelles du projet de loi C-42, Loi relative aux enquêtes sur la coalition, nous préoccupent.

Ce projet de loi nous inquiète du point de vue des divers offices de commercialisation qui ont été légalisés dans l'Ontario en vue de réglementer la commercialisation de divers produits agricoles. Je soutiens, monsieur le président, que, si ce bill est adopté sous sa forme actuelle, il entraînera, à toutes fins pratiques, la disparition du régime des offices de commercialisation, tel que nous le connaissons aujourd'hui en Ontario. L'Ontario compte aujourd'hui 22 offices qui s'occupent de la commercialisation d'environ 60% de sa production agricole totale, soit une valeur de près de \$2.5 milliards par an. Les offices de commercialisation sont le seul moyen dont disposent les producteurs pour obtenir un juste prix en retour de leurs denrées. Je m'oppose à toute mesure qui empêcherait nos fermiers de se regrouper pour commercialiser leurs produits. Je tiens à ce que notre position concernant les organismes de commercialisation de l'Ontario du Canada soit entièrement soustraits aux dispositions du présent projet de loi. Pour expliciter nos inquiétudes en ce domaine et justifier la position que j'adopte dans ce mémoire, il me faut examiner de très près certaines dispositions du projet de loi.

L'article 4.5 du Bill traite des "activités réglementées" et prévoit que ce genre d'activité sera soustrait à diverses dispositions du projet de loi. Pour les motifs que j'exposerai dans un instant, une "activité réglementée" est définie de manière à ce que les offices de commercialisation ne pourront tout simplement pas jouir d'une exemption. Le bill requiert d'une activité, pour qu'elle puisse être considérée comme "activité réglementée", qu'elle réponde à des conditions précises énoncées à l'article 4.5.

La première condition c'est que l'activité doit avoir été expressément prescrite ou autorisée par ce qu'on appelle une "autorité administrative". De plus, cette "autorité administrative" ne peut être élue ni nommée par les personnes que cette autorité réglemente. Il m'apparaît évident, et je suis convaincu que cela est évident pour tous les agriculteurs de l'Ontario, que les offices de commercialisation de l'Ontario seront tout à fait incapables de répondre à cette condition, puisqu'ils sont des organismes démocratiques, élus par les producteurs.

La seconde condition c'est que l'autorité administrative doit avoir expressément voulu réglementer l'activité conformément à la loi fédérale ou provinciale qui l'a expressément habilitée à cette fin. Monsieur le président, les lois de commercialisation en Ontario et, en fait, dans plusieurs autres provinces, ont, dans la pratique, accordé dans certains domaines généraux d'activités de larges pouvoirs, aux offices de commercialisation pour qu'ils aient assez de souplesse pour s'adapter aux conditions perpétuellement changeantes du marché.

C'est à mon avis, manquer complètement de sens pratique, que de suggérer que le Parlement fixe les menus détails de la conduite de l'office, dans chaque domaine. Les lois de commercialisation n'atteindront leurs objectifs que si elles comportent une certaine souplesse. Puisque les règlements particuliers de ces offices de commercialisation émanent des pouvoirs généraux auxquels je viens de faire allusion, il est bien évident qu'ils seront également incapables de satisfaire à cette condition.

La troisième condition, c'est qu'il faudrait, qu'une loi relative à la commercialisation soit exonérée, que l'application de la loi sur les coalitions porte gravement atteinte à ses objectifs fondamentaux, en matière des réglementations. Il me faut croire que l'énoncé de cet article si vague et général qu'il empêcherait absolument tout office de commercialisation de déterminer à l'avance si son comportement répond ou non à ces conditions.

Comme je l'ai indiqué ci-dessus, monsieur le Président, toutes les conditions susmentionnées doivent être remplies pour qu'un office de commercialisation puisse échapper à la loi. Puisqu'à mon avis il est peu probable que les offices de commercialisation puissent répondre à l'une de ces conditions, et encore moins à toutes, il m'apparaît très clairement, je le répète, et cela est aussi très clair aux producteurs de l'Ontario, que les offices de commercialisation tomberont sous le coup des dispositions du projet de loi.

Comme on l'affirme dans le préambule, l'objectif fondamental de ce projet de loi est d'assurer le bon fonctionnement d'une économie de marché. Le bill cherche à réaliser cette fin, en promouvant et encourageant la concurrence. D'après moi, monsieur le président, lorsqu'il est question de commercialisation des produits agricoles cette approche est complètement erronée. Dans le cas des produits agricoles, traditionnellement, le problème n'a pas été une absence de concurrence, mais plutôt une concurrence trop vive. Un vieil adage dit que les hommes d'affaire favorisent tous la concurrence, surtout celle existant entre leurs fournisseurs. Cette idée n'a jamais eu de meilleure illustration que dans le cas de la commercialisation des produits agricoles, où les commerçants, les entreprises de transformation et les détaillants ont, par le passé, profité d'une situation où de nombreux producteurs se disputaient entre eux pour leur vendre leurs produits. Les producteurs étaient, dans un tel système, placés dans une situation intolérable, à cause d'une concurrence si forte, et les fermiers se trouvaient encerclés par la loi d'airain de l'économie. C'est précisément pour cela que les offices de commercialisation ont été créés; afin de fournir aux producteurs un pouvoir économique plus étendu face aux grands acheteurs. C'est pourquoi l'existence d'offices de commercialisation permet aux producteurs d'obtenir une part plus égale du pouvoir économique sur le marché.

Depuis 1934, le Parlement et les corps législatifs provinciaux se battent pour mettre au point une législation capable de résoudre ces problèmes.

Des offices de commercialisation ont maintenant été établis dans chaque province de notre pays et plusieurs fonctionnent également à l'échelon national. Il en résulte que nous avons enfin atteint le point où les producteurs de produits réglementés peuvent arrêter des plans intelligents pour l'avenir. Ils n'ont plus maintenant à faire face aux variations imprévisibles et irrégulières des prix et aux pressions exorbitantes de la commercialisation qui mettaient autrefois de nombreux producteurs dans des situations financières précaires.

Si vous me permettez cette analogie, monsieur le président; le bill sur la concurrence équivaut à prendre une automobile dont le moteur ne tire pas et à le réparer pour améliorer son rendement. Par opposition, dans l'industrie agricole, il n'y a jamais eu de problème d'insuffisance de rendement. Par le passé, nous avons toujours pu, et nous pouvons encore, produire des denrées agricoles de toute première qualité en des quantités qui dépassent de loin nos besoins. Le problème ne consiste pas tant à faire rouler la voiture mais plutôt à en conserver la maîtrise en veillant à ce que les freins et la direction fonctionnent convenablement. Il n'est pas question de faire rouler cette voiture plus vite alors que sa tendance naturelle est de rouler trop vite au point de se détruire elle-même.

Nous sommes d'accord sur le fait que nous devons avoir pour objectif d'en arriver à faire fonctionner l'économie de commercialisation de façon efficace. Je suis d'avis que les lois existantes en matière de commercialisation, que l'on a mis tant de soins et d'efforts à élaborer au fil des ans, constituent le meilleur moyen d'atteindre ce but en ce qui concerne la commercialisation des produits agricoles. Nous comptons sur des mécanismes en place pour nous assurer que ces offices de commercialisation fonctionneront de façon efficace. Ces mécanismes sont fondés sur deux concepts de base. Tout d'abord doivent être composés de membres des offices de commercialisation qui sont élus et responsables vis-à-vis des producteurs. Ceci donne l'assurance que les offices de commercialisation ne seront pas dirigés à distance par une bureaucratie sclérosée du genre de celle que le bill essaye de mettre en place. En second, lieu, nous avons établi des organismes efficaces de surveillance en vue de contrôler les activités des offices de commercialisation et de nous assurer que leurs activités ne vont pas à l'encontre de l'intérêt du public.

Maintenant, monsieur le président, je désire examiner de façon plus détaillée certains aspects de cette mesure législative, qui ont des répercussions pour les offices de commercialisation et qui m'inquiètent particulièrement. Il est tout à fait évident, à la lecture du paragraphe 4.5, que l'on estime que si un tel système d'office de commercialisation doit être exclu de la loi, il doit aussi devenir un système dirigé par le gouvernement. Je dois fortement insister sur le fait que je ne suis pas d'avis qu'un organisme

institué par le gouvernement est le plus apte à régler la commercialisation des produits agricoles. Nous avons toujours pensé que les décisions fondamentales dans ce domaine doivent être prises par les personnes qui sont le plus familiarisées avec la denrée et les filières qu'elles doivent emprunter pour parvenir au premier acheteur. Je vous demande d'avoir à l'esprit que les produits agricoles ne s'acheminent pas tous sur le marché de la même façon. Chaque produit possède son propre mode précis de commercialisation. Les producteurs de ce produit sont ceux qui le connaissent le mieux. Pour cette raison, nous avons créé en Ontario un système d'offices de commercialisation composés de membres élus par les producteurs, ces offices étant chargés de prendre les décisions fondamentales dans ce domaine.

Je suis également préoccupé, monsieur le président, par les implications du paragraphe 4.6 du bill, étant donné que ce paragraphe impose des restrictions aux organismes qui exercent leurs pouvoirs en vertu de lois du parlement.

Tout d'abord, la province de l'Ontario est signataire d'un certain nombre d'accords inter-provinciaux qui se rapportent à la commercialisation des produits agricoles. En tant que signataires de ces accords, nous sommes fortement préoccupés par le fait que l'on envisage que des organismes nationaux de commercialisation soient obligés d'exercer leurs pouvoirs d'une façon moins qui limitera moins la concurrence. Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, en ce qui touche la commercialisation des produits agricoles, le problème de base en a été un de concurrence excessive et même d'exploitation.

En conséquence, les mesures projetées ne peuvent qu'aggraver les problèmes que les offices de commercialisation ont précisément pour but de résoudre.

En second lieu, je suis fortement préoccupé par le fait que les organismes en question, tels que la Commission canadienne du lait, l'Office canadien de commercialisation des oeufs et l'Office canadien de commercialisation des dindons aient été créés sur la base d'accords fédéraux-provinciaux, spécialement prévus en vertu de la Loi fédérale existante, et auxquels notre ministère a d'ailleurs participé. On n'a abouti aux accords en question qu'après de nombreux mois de négociations difficiles entre les divers gouvernements provinciaux, les offices provinciaux de commercialisation et les représentants du gouvernement fédéral. Ces accords ont été conclus à la condition qu'il était entendu que les organismes en question jouiraient de certains droits et les exerceraient de certaines façons. Le bill projeté dont le présent comité est saisi représente en fait une tentative unilatérale visant à modifier ces accords fédéraux-provinciaux. En réalité le bill est non seulement en contradiction avec ces accords mais même entièrement incompatible avec eux.

En troisième lieu, je suis préoccupé par le fait que le paragraphe 4.6 prévoit de soumettre à des moyens indirects de contrôle les activités des offices provinciaux de commercialisation, même, si grâce à certains amendements, le paragraphe 4.5 les exemptait de telles mesures. J'ai entendu des déclarations attribuées à l'honorable ministre de la Consommation et des Corporations selon lesquelles

ce bill ne vise pas les offices de commercialisation. Il a également déclaré qu'il rejette les avis que des hommes de loi ont fournis à notre ministère ainsi qu'à des organismes agricoles. Je ne peux que déclarer que l'honorable ministre contredit non seulement nos conseillers légaux mais également son propre personnel. D'après les déclarations formulées par M. Bertrand, de son ministère il semble très clair que l'intention du législateur est d'appliquer ce projet de loi aux offices de commercialisation. Même si je devais considérer le paragraphe 4.5 de façon plus charitable que ne le font nos conseillers juridiques, je signalerais que les offices provinciaux de commercialisation seront visés par le bill projeté. J'attire de nouveau votre attention sur le paragraphe 4.6 qui s'applique, comme je l'indiquais ci-dessus, aux offices nationaux de commercialisation. Ce dont on peut ne pas se rendre compte, c'est que ce paragraphe s'applique également aux offices provinciaux de commercialisation qui fonctionnent en vertu des pouvoirs élargis qui leur ont été conférés dans la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. Un grand nombre de nos offices de commercialisation de l'Ontario sont assujettis à cette loi.

La Loi canadienne sur l'organisation du marché des produits agricoles permet à un office provincial de commercialisation d'étendre son pouvoir de réglementation au produit provincial qui va passer au commerce interprovincial et à l'exportation. Le bill proposé modifierait la façon dont un office provincial de commercialisation peut exercer ses pouvoirs en vertu d'une loi fédérale comme la Loi sur l'organisation du marché des prix agricoles.

En outre, comme les pouvoirs d'un office provincial de commercialisation en matière de commerce interprovincial et d'exportation doivent, en vertu de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, être cités de la même façon que dans les lois provinciales, le bill proposé accomplirait indirectement, ce que l'honorable ministre a dit qu'il ne faisait pas directement.

M. le président, j'ai parlé précédemment de la longue lutte des gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral pour assurer une commercialisation concertée des produits agricoles dans ce pays. Les nombreuses causes où les tribunaux ont dû définir la limite des pouvoirs dont bénéficient les provinces et le gouvernement fédéral ont constitué une part vitale de cette longue lutte. Les tribunaux ont toujours décidé que les offices de commercialisation, agissant dans la province et réglementant des produits fabriqués et commercialisés dans la province, effectuent une fonction qui relève de la compétence provinciale, en vertu de l'Acte de l'Amérique du nord britannique. Le bill proposé veut changer cette situation. Une telle mesure ne ferait rien d'autre qu'engendrer l'incertitude. Comme il existe dix provinces, dont toutes possèdent des régimes de commercialisation, il est réaliste de présumer que si le bill est adopté dans sa forme actuelle, il donnera lieu à des litiges dont le règlement sera très long. L'incertitude qui en résulte ne peut qu'avoir une influence néfaste sur l'économie agricole du pays. Même si je ne dis pas, en ce moment, que l'Ontario aura nécessairement recours aux tribunaux nous ne pouvons faire autrement que de nous souvenir de causes où il a été décidé que le Parlement du Canada ne pouvait pas, en vertu du droit

criminel habilitant, empiéter sur les pouvoirs légitimes des provinces.

Il est essentiel, à mon avis, que l'agriculture soit un secteur suffisamment intéressant pour attirer des producteurs efficaces et capables. Les agriculteurs doivent tirer des bénéfices équitables du marché si l'Ontario tient à conserver des terres agricoles exploitables. Ce n'est qu'en assurant des profits adéquats que des gens capables voudront se lancer dans l'agriculture. Les offices de commercialisation se sont développés au cours de nombreuses années pour aboutir précisément à ce résultat.

Si le bill est adopté dans sa forme actuelle, les offices de commercialisation ne pourront pas fonctionner, à moins d'être dirigés par le gouvernement. Je puis assurer les membres de ce comité que des offices de commercialisation dirigés par le gouvernement sont complètement inacceptables pour les producteurs ontariens et, de plus, que l'actuel système des offices de commercialisation dirigés par les producteurs est appuyé, en principe, par les trois partis politiques de la province. Nous nous retrouverions dans la situation où des milliers de producteurs seraient à la merci d'un nombre relativement limité d'acheteurs. Ceci, en retour, ne ferait qu'encourager la reprise des exploitations agricoles familiales par des sociétés importantes, pas nécessairement plus efficaces que les exploitations familiales mais plus aptes à survivre parce que disposant de capitaux plus élevés.

Je recommande donc fortement, M. le Président, que le bill soit modifié de sorte que les offices de commercialisation et les

organismes nationaux de commercialisation des produits agricoles .
soient spécifiquement exemptés.

M. le Président, je vous remercie de m'avoir offert la
possibilité d'exprimer aujourd'hui les opinions de notre ministère.

WITNESSES—TÉMOINS

The Honourable William C. Newman, Minister of Agriculture and Food, Province of Ontario;

Mr. John C. McMurchy, Solicitor, Legal Branch, Ontario Ministry of Agriculture and Food;

Mr. W. V. Doyle, Executive Director, Marketing Division, Ontario Ministry of Agriculture and Food.

From the Department of Consumer and Corporate Affairs:

Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research;

Mr. Roy M. Davidson, Senior Deputy Director of Investigation and Research.

L'honorable William C. Newman, ministre de l'Agriculture et de l'Alimentation, Province de l'Ontario;

M. John C. McMurchy, avocat, Contientieux, Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario;

M. W. V. Doyle, directeur exécutif, Division de la commercialisation, Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation de l'Ontario.

Du ministère de la Consommation et des Corporations:

M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches;

M. Roy M. Davidson, premier sous-directeur des enquêtes et recherches.

Monday, June 27, 1977

Chairman: Mr. Norman Cafik

Le lundi 27 juin 1977

Président: M. Norman Cafik

Government
Publication

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

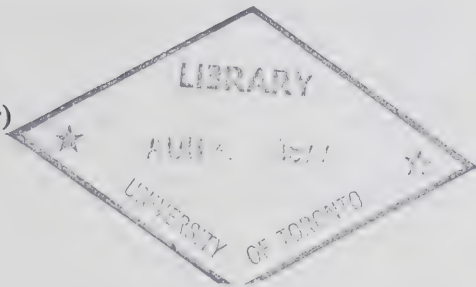
Subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the
Combines Investigation Act and to amend the
Bank Act and other Acts in relation thereto or in
consequence thereof.

CONCERNANT:

L'objet du Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative
aux enquêtes sur les coalitions et apportant des
modifications corrélatives à la Loi sur les banques
et à d'autres lois.

WITNESSES:

(See back cover)



TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976-77

Deuxième session de la
trentième législature, 1976-1977

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Mr. Norman Cafik
Vice-Chairman: Mr. Herb Breau

Messrs.

| | |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| Clark (<i>Vancouver Quadra</i>) | Huntington |
| Clermont | Kaplan |
| Demers | Kempling |
| Dupras | Langlois |
| Gray | Lambert (<i>Bellechasse</i>) |

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES

Président: M. Norman Cafik
Vice-président: M. Herb Breau

Messieurs

| | |
|--------------------------|--------------|
| Lambert | Philbrook |
| (<i>Edmonton West</i>) | Ritchie |
| Martin | Saltsman |
| McCain | Stevens—(20) |
| O'Connell | |

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Monday, June 27, 1977:

Mr. Lambert (*Edmonton West*) replaced Mr. Wise;
Mr. Kempling replaced Mr. Balfour.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le lundi 27 juin 1977:

M. Lambert (*Edmonton-Ouest*) remplace M. Wise;
M. Kempling remplace M. Balfour.

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, JUNE 27, 1977
(80)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 8:05 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Breau, Cafik, Clermont, Demers, Gray, Kempling, Lambert (*Edmonton West*), McCain and Philbrook.

Other Member present: Mr. Balfour.

Witnesses: From The Steel Company of Canada Ltd.: Mr. J. P. Gordon, President, Mr. J. W. Younger, Vice-President, Secretary and General Counsel. *From Blake, Cassels & Graydon, Barristers, Toronto:* Mr. A. J. MacIntosh, Q.C. *From Canada Packers Limited:* Mr. W. F. McLean, President. *From Noranda Mines Limited:* Mr. A. Zimmerman. *From the Department of Consumer and Corporate Affairs:* Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research and Mr. Roy M. Davidson, Senior Deputy Director of Investigation and Research.

In attendance: Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32*).

Mr. Gordon made a statement.

It was agreed,—That the brief submitted by Abitibi Paper Company Ltd., The Algoma Steel Corporation, Limited, Canada Packers Limited, Cominco Ltd., The T. Eaton Co. Limited, John Labatt Limited, MacMillan Bloedel Limited, The Molson Companies Limited, Moore Corporation Limited, Noranda Mines Limited, Power Corporation of Canada, Limited and The Steel Company of Canada, Limited be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "FTE-48"*).

The witnesses answered questions.

In accordance with a resolution of the Committee of Thursday, June 16, 1977, the brief submitted by the Canadian Petroleum Association is printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FTE-49"*).

During the course of the meeting, Counsel to the Committee, answered questions.

At 9:47 o'clock p.m. the Committee adjourned until 9:30 o'clock a.m., Tuesday, June 28, 1977.

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 27 JUIN 1977
(80)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 8 h 05 sous la présidence de M. Cafik (président).

Membres du Comité présents: MM. Breau, Cafik, Clermont, Demers, Gray, Kempling, Lambert (*Edmonton-Ouest*), McCain et Philbrook.

Autre député présent: M. Balfour.

Témoins: De la Steel Company of Canada Ltd.: M. J. P. Gordon, président, M. J. W. Younger, vice-président, secrétaire et avocat général. *De Blake, Cassels & Graydon, Avocats, Toronto:* M. A. J. MacIntosh, C.R. *De Canada Packers Limited:* M. W. F. McLean, président. *De Noranda Mines Limited:* M. A. Zimmerman. *Du ministère de la Consommation et des Corporations:* M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et des recherches, et M. Roy M. Davidson, premier sous-directeur des enquêtes et des recherches.

Également présents: M. Donald Affleck, conseiller du Comité, et M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Direction de la recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi concernant le sujet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois. (*Voir procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32*).

M. Gordon fait une déclaration.

Il est convenu,—Que le mémoire présenté par Abitibi Paper Company Ltd., The Algoma Steel Corporation, Limited, Canada Packers Limited, Cominco Ltd., The T. Eaton Co. Limited, John Labatt Limited, MacMillan Bloedel Limited, The Molson Companies Limited, Moore Corporation Limited, Noranda Mines Limited, Power Corporation of Canada, Limited et the Steel Company of Canada, Limited soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice "FTE-48"*).

Les témoins répondent aux questions.

Conformément à une résolution du Comité du jeudi 16 juin 1977, le mémoire présenté par la Canadian Petroleum Association est joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice "FTE-49"*).

Au cours de la séance, le conseiller du Comité répond aux questions.

A 9 h 47, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mardi 28 juin 1977, à 9 h 30.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Monday, June 27, 1977

• 2008

[Text]

The Chairman: Gentlemen, we shall resume consideration of our order of reference relating to the subject matter of Bill C-42, an Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

We have before us the firm of Blake, Cassels and Graydon, Barristers and Solicitors, who are representing a large body of corporations, and I think I should, for the record, list them: the Abitibi Paper Company Limited, the Algoma Steel Corporation Limited, Canada Packers Limited, Cominco Limited, the T. Eaton Company, John Labatt Limited, MacMillan Bloedel Limited, the Molson Companies, Moore Corporation Limited, Noranda Mines Limited, the Power Corporation of Canada, and the Steel Company of Canada.

On behalf of all members of the Committee I wish to welcome the witnesses here before us tonight. I have seated to my immediate right Mr. J. P. Gordon from the Steel Company of Canada; Mr. A. J. MacIntosh, from Blake, Cassels and Graydon; Mr. Bill McLean from Canada Packers; and then we have Mr. J. W. Younger, Secretary and General Counsel to the Steel Company of Canada; Mr. A. Zimmerman, Noranda Mines Limited; Mr. D. Douglas of Cominco Limited; and Mr. Thompson of Abitibi Paper Company Limited.

Welcome, gentlemen.

I would like now to present an opportunity to Mr. Gordon of the Steel Company of Canada to make a brief opening statement respecting the position taken by this law firm on behalf of all these corporations. I presume it will be a brief summary highlighting the substantive points they are making in respect of the subject matter.

Mr. Kempling: Not too brief, Mr. Chairman. Let him have his say.

The Chairman: I am sure he will. I have never cut a witness off yet—at least not recently. So, Mr. Gordon.

Mr. J. P. Gordon (President, The Steel Company of Canada Limited): Mr. Chairman, thank you very much.

Ladies and gentlemen, the companies submitting this brief support the development of an effective competition policy which will further Canada's economic goals and be co-ordinated with its economic policies. While some of the amendments are unquestionably desirable, such as the use of civil jurisdiction, other aspects of the proposed legislation are not, in our view, in the interests of Canadians.

• 2010

Our brief deals with these aspects and suggests alternative approaches consistent with an effective competition policy. The co-ordination of competition policy was a goal set by the

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le lundi 27 juin 1977

[Translation]

Le président: Messieurs, nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi concernant le bill C-42, Loi modifiant la loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

Nos témoins aujourd'hui sont des représentants du bureau d'avocats Blake, Cassels et Graydon, qui représentent un ensemble de grandes compagnies que je devrais citer pour les dossiers. Il s'agit de l'Abitibi Paper Company Limited, de l'Algoma Steel Corporation Limited, de la Canada Packers Limited, de Cominco Limited, de la T. Eaton Company Limited, de la John Labatt Limited, de la MacMillan Bloedel Limited, des Molson Companies Limited, de la Moore Corporation Limited, de la Noranda Mines Limited, de la Power Corporation of Canada Limited, de la Steel Company of Canada Limited.

Au nom de tous les membres du comité, je désire souhaiter la bienvenue aux témoins de ce soir. A ma droite immédiate se trouve M. J. P. Gordon, de la Steel Company of Canada; M. A. J. MacIntosh, de Blake, Cassels et Graydon; M. Bill McLean, de Canada Packers; témoignent également, M. J. W. Younger, secrétaire et avocat général de la Steel Company of Canada; M. A. Zimmerman, Noranda Mines Limited; M. D. Douglas, de Cominco Limited; M. Thompson, de l'Abitibi Paper Company Limited.

Je vous souhaite la bienvenue.

Je veux maintenant donner la parole à M. Gordon, de la Steel Company of Canada, qui pourra faire une brève déclaration d'ouverture et nous exposer la position du bureau d'avocats qui représente toutes ces compagnies. Je suppose que vous allez nous donner les points saillants de la position qu'ont adoptée ces compagnies face au projet de loi.

M. Kempling: J'espère que cet exposé ne sera pas si bref, monsieur le président. Il faut laisser parler le témoin.

Le président: Certainement. Je n'ai jamais empêché aucun témoin de parler, du moins pas récemment. Monsieur Gordon, vous avez la parole.

M. J. P. Gordon (Président de la Steel Company of Canada Limited): Monsieur le président, je vous remercie.

Mesdames et messieurs, les compagnies qui soumettent ce mémoire sont en faveur de l'élaboration pour le Canada d'une politique compétitive qui permettra à ce pays de se développer économiquement comme il le désire et qui tiendra compte des politiques économiques. Si certains amendements sont sans aucun doute souhaitables, comme par exemple le recours au droit civil, d'autres aspects du projet de loi ne sont pas à notre avis dans l'intérêt des Canadiens.

Notre mémoire traite de ces aspects et propose d'autres solutions compatibles avec une politique compétitive réelle. Dans son rapport sur une politique compétitive en 1969 le

[Texte]

Economic Council in its report on competition policy back in 1969. The need for such co-ordination is even more evident today, having regard to the problems Canada faces in employment, productivity, balance of payments, and its ability to compete internationally. Unfortunately, the proposed legislation does not provide any effective means of co-ordinating competition with Canada's other economic policies. As a result, the legislation may, in some cases, work against the creation of the flexible, adaptable and dynamic Canadian economy, which is stated to be one of its central purposes.

The Competition Board will have very broad powers. It will determine the industrial structure of Canada because of its powers. It will have to regulate mergers, monopolies, joint monopolization and specialization agreements. It is proposed in the bill that these powers be exercised without any government direction and, indeed, it will be possible for the Competition Board to overrule a Cabinet decision as to the national interest.

The policy the Board will develop as to such matters will be of vital importance to all Canadians, as it is generally recognized that changes in Canada's industrial sector are required. Canada's problem is frequently the smallness of its industry, vis-à-vis its international competitors. In the discussion paper on productivity issued by the Department of Industry, Trade and Commerce on May 26, 1976, it is stated that changes in domestic and international conditions will not much longer allow the existence of small-scale, fragmented, inefficient industrial operations. All other major industrialized countries have access to and are building upon markets comprising 100 million or more potential customers. This concern is underlined by the analysis in *The Way Ahead*, where the risk that Canada may effectively price itself out of international markets is recognized.

The Way Ahead also states that Canada, to take advantage of its export opportunities, must strengthen the competitive position of its industries. This need applies to the whole of Canadian industry if Canada is to participate in the free trading arrangements forecast by *The Way Ahead*. It is essential to compete both at home and abroad. In many cases this will require significant reorganization of Canadian industry and, as witness the developments in the petrochemical industry, may require the creation of only one or two world-competitive production units.

Although the legislation does give some recognition to the desirability of efficiency, the terms upon which efficiency will constitute a justification for conduct attacked by the Competition Policy Advocate are so limited that, in some cases, these defences will have little practical effect. The result will be that the legislation will have an inhibiting effect on the structural reorganization required to achieve Canada's industrial objective.

We have proposed amendments that will remove such inhibiting forces. The legislation does not recognize that there may be cases where competition goals and other economic goals

[Traduction]

Conseil économique du Canada a insisté sur l'importance d'une politique compétitive intégrée. Le besoin d'une telle intégration se fait encore plus ressentir aujourd'hui étant donné que cette politique doit être intégrée à différents autres facteurs comme l'emploi, la productivité, la balance des paiements et la possibilité pour le Canada de faire concurrence sur les marchés internationaux. Malheureusement, le projet de loi ne prévoit aucun moyen efficace qui permettrait de coordonner cette politique compétitive avec les autres grandes politiques économiques du Canada. Ainsi, dans de nombreux cas, la loi proposée pourrait être préjudiciable à une économie adaptable et dynamique, ce qui est le but avoué de l'économie canadienne.

La Commission de la concurrence aura de très vastes pouvoirs. Elle pourra déterminer la structure industrielle de notre pays; elle sera l'organisme de réglementation en matière de fusion, de monopole, de monopoles conjoints et d'accords de spécialisation. Le projet de loi prévoit que ces pouvoirs seront exercés sans aucune directive de la part du gouvernement et il sera même possible pour la Commission de la concurrence de renverser les décisions du Cabinet en matière d'intérêt national.

La politique qu'élaborera la Commission au sujet de ces grandes questions sera d'une importance vitale pour tous les Canadiens. On reconnaît généralement que des modifications sont nécessaires dans le domaine industriel. Le problème du Canada est d'avoir des industries qui ne sont pas aussi importantes que celles de ses compétiteurs internationaux. Le ministre de l'Industrie et du Commerce dans un document du 26 mai 1976 déclare que les changements dans les conditions nationales et internationales ne permettront plus la survie des petites entreprises fragmentées inefficaces. Tous les autres pays industriels importants visent des marchés de 100 millions de clients ou plus dans la revue *The Way Ahead*, on souligne le risque pour le Canada de se voir éliminer des marchés internationaux à cause de ses prix élevés.

Cette revue déclare également que pour que le Canada puisse profiter au maximum de ses possibilités d'exportation, il doit renforcer la situation compétitive de ses industries. Cela s'applique à toute l'industrie canadienne si notre pays désire participer aux ententes de libre-échange prévues dans cette revue. Il est essentiel de pouvoir faire concurrence à la fois sur le marché intérieur et le marché étranger. Dans de nombreux cas cela signifie une réorganisation de l'industrie canadienne et, comme on s'en rend compte dans l'industrie pétrochimique, peut-être la création d'une ou deux usines pouvant faire concurrence sur les marchés internationaux.

Même si le projet de loi reconnaît le principe de l'efficacité, les possibilités de justifier des activités mises en cause par l'administrateur en invoquant le principe de l'efficacité sont si limitées qu'elles sont pratiquement inexistantes. Le résultat est que la loi aura des répercussions néfastes sur la réorganisation structurelle nécessaire à la réalisation des objectifs industriels du Canada.

Nous avons proposé des amendements à cet égard. La loi ne reconnaît pas le fait que dans certains cas il puisse y avoir conflit entre certains buts de la concurrence et de l'économie.

[Text]

may conflict. This may happen where Canada may be capable of supporting only one productive unit of world-competitive scale. The Skeoch committee recognized that there could be such cases and that, accordingly, it was conceivable that a Board decision might interfere with objectives concerning employment, regional economic welfare, and resource management. It said that the Canadian economy is not as uniformly vigorous as some other economies and there is a greater need, at times, to compromise between public policy objectives. Balancing the priorities from time to time between broadly conflicting objectives presents raw political questions and should be the responsibility of political authorities. The legislation does not recognize this need. Indeed, it would be quite possible for the Board to order a divestiture in cases where a particular project was, in the view of those responsible for the economy, essential to Canada's economic progress. We urge that the Governor in Council have the right to issue policy directives to the Board, and to vary or rescind orders of that Board.

• 2015

We are also concerned that much of this legislation is capable of differing interpretations, and as a result, will confer on the Board a very broad discretion to determine its meaning. Such phrases as "likely to lessen substantially actual or potential competition" may be interpreted in many different ways, depending on the economic point of view held by the persons charged with this interpretation. The point is recognized in the Skeoch-McDonald Report where grave doubts are expressed as to the usefulness of such terminology. It is in this report that the statements to the effect that the purpose of legislation is to foster and preserve competition and thus promote efficiency, are to an increasing degree considered to lack operational content. Competition is a word that means many things to many different people. It is difficult to write precise legislation on this subject, but having regard to the doubts as to the concepts relating to competition, it is important that the Board only have the right to intervene where there is a danger to the working of effective competition.

We have proposed changes that would give the Board the right to intervene only where there was a clear and present danger to the continuation of effective competition. The doubt as to the meaning of such terms as competition also is a strong reason for the government retaining the ability to have a decisive voice in the development of competition policy. It is also a reason for conferring a wider right to appeal and for making provision for advanced rulings.

We urge that the provisions as to monopoly and joint monopolization be altered so that they relate to monopoly and monopolization in their true sense. At present the legislation is so imprecise that it in effect gives the Board the power to establish its own jurisdiction. In this respect the legislation offends the principle recently enunciated in the joint parliamentary report on Statutory Instruments, namely, that the objective criteria should be set by Parliament to guide subordi-

[Translation]

Cela pourrait être le cas si le Canada était à même de supporter seulement une seule grande usine de calibre international. Le comité Skeoch a reconnu que de telles situations pouvaient se présenter et que, par conséquent, il était possible qu'une décision de la Commission gêne certains objectifs en matière d'emploi, de bien-être économique régional et de gestion des ressources. Le comité estime également que l'économie canadienne n'est pas aussi vigoureuse sur tous les plans que d'autres économies mondiales et qu'il existe un grand besoin parfois de faire des compromis et de choisir entre différents objectifs de politique nationale. Cela signifie parfois devoir s'attaquer à des questions d'une politique fondamentale, ce qui est la responsabilité des politiciens. Le projet de loi ne reconnaît pas ce besoin. En fait, il serait tout à fait possible que la Commission rende une ordonnance d'abrogation dans les cas où un projet serait, de l'avis des personnes responsables de l'économie, essentiel aux progrès économiques du Canada. Nous suggérons fortement que le gouverneur en conseil ait le droit d'émettre des directives en matière de politique à la Commission, de revoir, même de rejeter les ordonnances de cette Commission.

Nous nous inquiétons également du fait que ce projet de loi pourrait prêter à différentes interprétations, ce qui aurait pour résultat de donner à la Commission la possibilité de décider en la matière. Il est possible d'interpréter de façons différentes les expressions telles que «susceptibles d'entraîner une réduction sensible de la concurrence actuelle ou potentielle»; tout dépend du point de vue économique des personnes chargées de cette interprétation. Le rapport Skeoch-McDonald reconnaît de telles possibilités et met sérieusement en doute le recours à une telle terminologie. Comme le dit le rapport, le but de ce projet de loi est d'encourager et de préserver la concurrence et par conséquent d'encourager l'efficacité; cependant le projet de loi ne prévoit pas les modalités d'application. Le terme «concurrence» n'a pas la même signification pour tout le monde. Il est difficile de rédiger une loi précise sur cette question; il est important que la Commission ne puisse intervenir que dans les cas où une concurrence réelle ne pourrait s'appliquer.

Nous avons proposé des modifications qui donneraient à la Commission le droit d'intervenir seulement dans les cas où il existerait un danger clair et réel en la matière. La raison pour laquelle le gouvernement devrait avoir son mot à dire dans l'établissement d'une politique compétitive est précisément que la signification de termes comme «concurrence» n'est pas claire. C'est également une raison pour laquelle on devrait prévoir un droit d'appel plus étendu ainsi que la possibilité de décisions préliminaires.

Nous demandons avec instance que les dispositions concernant le monopole et le monopole conjoint soient modifiées pour tenir compte du sens exact de ces deux termes. Le projet de loi est tellement peu clair à cet égard qu'il donne pouvoir à la Commission d'établir sa propre juridiction. Cela va à l'encontre du principe récemment défini dans le rapport du comité parlementaire mixte sur les règlements et prévoyant que des critères objectifs devraient être prévus par le Parlement pour

[Texte]

nate bodies in making decisions. We urge that the legislation be changed so that the term 'monopoly' is limited to a person having a dominant position in an industry, as suggested by the recommendations of the Skeoch-McDonald Report. It is also proposed that the concept of joint monopolization be limited to cases where persons are working together pursuant to some arrangements to enhance or to achieve monopoly power so that persons acting independently of each other may not be said to be joint monopolists.

The provisions as to specialization agreements are excessively narrow and should include agreements relating to actual and potential production, distribution, research, development, and other services. Furthermore, the periods for which approval of such agreements may be obtained are so short that in many cases it will not be practical to make such agreements as it would be impossible in a five-year period to recover the investment required.

We also urge that the provisions as to price differential be altered so that no competitor will be forced by an order of the Board to compete on unequal terms with his competitors. As the legislation now stands the Board could make an order effectively prohibiting one competitor from meeting the terms prevailing in the marketplace. We are also concerned that despite the recommendations of the Law Reform Commission that due diligence should be a defence to regulatory offences, the legislation does not contain an effective due diligence defence. It is our view that the right of the Competition Policy Advocate to bring an action for civil damages should be deleted, as a civil right to damages should be used only for the benefit of those suffering damage.

• 2020

Lastly, we submit that the exemption of regulated conduct be altered so that the conduct which is required to be supervised in the public interest by a regulatory authority may not be subject to attack under combines legislation and that only one regulatory body be entitled to determine the public interest in respect of such conduct.

The Chairman: Before proceeding to questions, perhaps I should explain, as I have not had an opportunity to do so with the witnesses that we have here tonight, that as the prime witnesses here seated to the immediate right we have Mr. Bertrand, Director of Combines Investigation Research and to his right, Mr. Roy Davidson. To my extreme left is Mr. Don Affleck who is Counsel to the Committee.

I am sure you have appeared before a committee before but we are following a little different approach here in allowing cross examination. We also deal directly with the witnesses if we feel we should pursue a particular point to clarify it.

[Traduction]

guider les organismes subordonnés dans leurs prises de décision. Nous recommandons instamment que le projet de loi soit modifié et que le terme «monopole» soit limité à une personne ayant une situation dominante dans une industrie, comme le proposent les recommandations du rapport Skeoch-McDonald. Nous proposons également que le concept de monopole conjoint soit limité à des cas où des personnes travaillent ensemble suite à une entente qui leur permettrait de détenir un pouvoir de monopole; de cette façon, des personnes agissant indépendamment l'une et l'autre ne pourraient être considérées comme étant responsables de l'établissement d'un monopole conjoint.

Les dispositions en ce qui concerne les accords de spécialisation sont extrêmement étroites et devraient prévoir des accords concernant la production réelle et potentielle, la distribution, la recherche, le développement ainsi que d'autres services. De plus, les périodes pour lesquelles l'approbation de tels accords peut être obtenue sont tellement courtes que dans de nombreux cas il ne serait pas pratique de conclure de tels accords puisqu'il serait impossible au cours d'une période quinquennale de recouvrer l'investissement requis.

Nous demandons instamment que les dispositions concernant la différenciation en matière de prix soient modifiées et qu'aucun groupe d'affaires ne soit forcé sur ordonnance de la Commission à faire affaires à d'autres conditions que ses concurrents. D'après le libellé actuel du projet de loi, la Commission pourrait rendre une ordonnance qui empêcherait un homme d'affaire de se conformer aux exigences du marché. Nous nous préoccupons également du fait qu'en dépit des recommandations de la Commission de réforme du droit, aucune défense ne soit prévue qui soit fondée sur la diligence normale pour toutes les infractions. A notre avis, l'administrateur ne devrait pas avoir la possibilité d'intenter des poursuites au civil et des poursuites en dommages et intérêts ne devraient être permises que lorsqu'elles sont à l'avantage des personnes ayant subi un dommage.

Enfin, nous estimons que l'exemption en matière d'activités réglementées soit modifiée et que les activités surveillées dans l'intérêt public par un organisme de réglementation ne soient pas visées par la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et qu'un seul organisme de réglementation ait le pouvoir de déterminer quel est l'intérêt public en cause à l'égard de l'activité en question.

Le président: Avant de passer aux questions, je devrais signaler que nous avons aujourd'hui deux témoins importants du ministère, M. Bertrand, directeur de la recherche relative aux enquêtes sur les coalitions, et à sa droite M. Roy Davidson. A mon extrême gauche, est M. Don Affleck, le conseiller du Comité.

Je suis sûr que vous avez déjà comparu devant le Comité, mais notre façon de procéder sera un peu différente puisque nous permettrons le contre-interrogatoire. Nous pourrions également poser directement des questions aux témoins si nous estimons que nous avons besoin de certains éclaircissements.

[Text]

The second thing I would like to do is secure agreement from members of the Committee that the submission made by the witnesses tonight be attached to our *Minutes of Proceedings*. Is that agreed?

The third thing is a little housekeeping point. All of us know, and I am sure are very sad, about the recent death of André Fortin. I understand that the House of Commons will be closed tomorrow afternoon for this occasion for the funeral. That raises one mechanical problem for the Committee. Tomorrow afternoon we have McMillan-Binch scheduled to appear before us. The Chair has the right to continue that meeting but I think it might be interpreted as a sign of disrespect if we did hold that meeting. I did not hear the Speaker but that is the . . .

Mr. Breau: I was in the House and the Speaker clearly said the House and its Committees will close down from 2.00 p.m. to 6.30 p.m. tomorrow.

The Chairman: That is fine. Then there is no option. I was given information that there was. In any event I have now scheduled or am attempting to schedule McMillan, Binch to appear before us on Thursday morning at 9.30 o'clock which at the present moment does not have a scheduled meeting. If that is agreed, we will now proceed to questioning. Mr. Lambert.

Mr. Lambert (Edmonton West): Mr. Chairman, I think we have questioned other witnesses in the past, particularly the other night the Grocery Products Manufacturer's Association, and I believe the witnesses tonight would be in much the same position. On a general basis the conclusions were by those witnesses that they would be jelled into total immobility because of the cost and complexity and fear of transgressing the act if Bill C-42 became law.

Your brief pretty well indicates that there would be a tendency in your own organizations to do the same thing. I would like to fall into a subject that we have not discussed very much but on which you expound, and that is class actions. These can affect different business concerns. If you are dealing with big ticket items like automobiles, there may be a substantial award to each individual within the class or claim for damages. But among your firms who are basically, outside of Mr. McLean—well, we could say suppose the quality of your weiners or something like that was a class action to that extent or that there were damages as a result of a merger in that you had unduly influenced prices. How do you foresee your company complying with such a thing, Mr. McLean? Or any of the witnesses since you are all into shall we say small items.

• 2025

The Chairman: I think Mr. Gordon would like to make a general comment and then perhaps we will turn it over to some other of the witnesses.

Mr. Gordon.

Mr. Gordon: Well, my only comment was that more than Mr. McLean deal with the public in general.

[Translation]

J'aimerais aussi obtenir l'assentiment des membres du Comité afin de publier en annexe aux délibérations d'aujourd'hui le mémoire des témoins. Êtes-vous d'accord?

Troisièmement, comme vous le savez tous, nous sommes dans la tristesse puisque nous avons appris la mort d'André Fortin. Si je comprends bien, la Chambre des communes ajournera demain après-midi pour cette occasion afin de permettre aux députés de se rendre aux funérailles. Cela pose un problème pour le Comité. En effet, demain après-midi, McMillan, Binch devait comparaître devant nous. Je crois que la présidence a la possibilité de prévoir malgré tout cette réunion, mais que cela pourrait être interprété comme un manque de respect envers notre collègue défunt.

M. Breau: J'étais à la Chambre et l'Orateur a clairement indiqué que la Chambre et les comités ajourneraient de 14 h 00 à 18 h 30 demain.

Le président: Très bien alors. Je n'ai donc pas d'autre choix, malgré ce qu'on m'a dit. En tout cas, j'essaierai de prévoir la réunion avec McMillan, Binch pour jeudi matin à 09 h 30. Si vous êtes d'accord, nous allons passer aux questions. Monsieur Lambert.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Monsieur le président, j'ai déjà posé des questions à d'autres témoins et, en particulier, à l'Association des fabricants de produits d'épicerie l'autre soir. Je crois que les témoins de ce soir expriment assez bien les mêmes vues que les autres témoins. Comme eux, si le Bill C-42 devenait loi, toutes ces associations, toutes ces industries seraient condamnées à l'immobilisme, parce qu'elles auraient peur du coût qu'impliquerait toute contravention à la loi.

Si je comprends bien votre mémoire, vous seriez du même avis. J'aimerais aborder une question qui n'a pas beaucoup été discutée, mais sur laquelle vous vous étendez, il s'agit des actions collectives. Dans le cas des articles importants comme les automobiles, des dommages-intérêts élevés peuvent revenir à chaque personne. Cependant, dans le cas de compagnies comme les vôtres qui vendent de petits articles, à l'exception de la compagnie de M. McLean, il n'est pas possible qu'une action collective soit intentée lorsqu'un préjudice a été causé suite à une fusion et une manipulation induite des prix. Quel sera l'effet sur vos compagnies de la loi proposée?

Le président: Je crois que M. Gordon voudrait faire un commentaire d'ordre général, et puis nous pourrions passer aux autres témoins.

Monsieur Gordon.

M. Gordon: M. McLean n'est pas le seul à traiter directement avec le grand public.

[Texte]

Mr. Lambert (Edmonton West): Oh, granted, but I think he is dealing in those, you know, small things and I wanted to pick on weiners.

Mr. W. F. McLean (President, Canada Packers Limited): One of my weiners had one of Mr. Gordon's screws in it.

The Chairman: Mr. McLean.

Mr. McLean: If I may, I would prefer to defer to Mr. MacIntosh as I do not claim to be competent on the subject of class actions.

Mr. A. J. MacIntosh (Q.C., Blake, Cassels and Graydon, Barristers and Solicitors): Well, our comments on class actions are contained on page 65 of the brief. We are concerned about the substitute actions because we believe that civil damages should not be a remedy that is sought by the Crown on behalf of others. If individuals are not prepared to use a class action, then it is our view that the Crown should proceed in the usual way by resort to the criminal process.

Mr. Lambert (Edmonton West): But why?

Mr. MacIntosh: Because we believe that it will lead to a situation where the Crown, having the choice as to prosecute or seek a restraining order will, in some cases, also have an unusual remedy, namely, the right to seek a class relief by way of a class action and that does not seem to be the appropriate method of dealing with class actions. Class actions should be reserved for giving relief to individuals who are aggrieved by some action.

Mr. Lambert (Edmonton West): Well, what about this so-called substitute action by the Crown? What happens to any damages that might be awarded, who keep them?

Mr. MacIntosh: It is my understanding that it is paid into the Consolidated Revenue Fund.

Mr. Lambert (Edmonton West): In other words, it is just public piracy.

Mr. MacIntosh: Well . . .

Mr. Lambert (Edmonton West): No, I said it. I used the term because it is. It is a form of, shall we say, individualized taxation or confiscation of a businesses assets.

Mr. J. W. Younger (Vice-President, Secretary and General Counsel, The Steel Company of Canada Ltd.): Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Younger.

Mr. Younger: It might be of interest to Mr. Lambert if I refer him to an interview with Griffin B. Bell, who is the U.S. Attorney General, and I will quote from *Business Week* of June 6 at page 60. As we know, in the United States they have class actions for very small amounts so that they have become a scandal down there. They asked the Attorney General what he thought about it and he said:

[Traduction]

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Non, c'est évident, mais sa compagnie vend quand même des produits de petite taille et l'idée de la saucisse viennoise m'est venue tout de suite à l'esprit.

M. W. F. McLean (président, Canada Packers Limited): Une de mes saucisses se tenait droite grâce à l'écrou de M. Gordon.

Le président: Monsieur McLean.

M. McLean: Si vous le permettez, je vais demander à M. MacIntosh de répondre à votre question, car je ne peux pas prétendre être compétent en matière d'action collective.

M. A. J. MacIntosh (G.R., bureau d'avocats Blake, Cassels et Graydon): Vous trouverez à la page 63 de notre mémoire nos commentaires portant sur les actions collectives. Nous nous préoccupons de la question des actions indirectes; nous estimons que les actions collectives ne devraient pas être un moyen de dissuasion employée par l'État, qui devrait avoir recours aux poursuites au criminel. Les actions collectives devraient être adoptées uniquement dans le but de dédommager les personnes qui ont effectivement subi un préjudice.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Pourquoi?

M. MacIntosh: Nous estimons que cela créera une situation où la Couronne, ayant le choix de poursuivre ou de rendre une ordonnance de ne pas faire, aura également dans certains cas la possibilité d'obtenir un redressement collectif en imposant une action collective, ce qui ne nous semble pas être la façon appropriée de régler la question des actions collectives. Celles-ci devraient être adoptées uniquement dans le but de dédommager les personnes qui ont effectivement subi un préjudice.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Qu'en est-il des actions indirectes intentées par la Couronne? Que se passe-t-il avec les dommages-intérêts?

M. MacIntosh: Ces dommages et intérêts sont versés au Fonds du revenu consolidé.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): En d'autres termes, c'est de la piraterie publique.

M. MacIntosh: Eh bien . . .

M. Lambert (Edmonton-Ouest): C'est bien ce que j'ai dit, car c'est bien ce que c'est. Il s'agit en fait d'une forme de taxation individuelle ou de confiscation des capitaux des entreprises.

M. J. W. Younger (vice-président, secrétaire et avocat général, The Steel Company of Canada Ltd.): Monsieur le président.

Le président: Monsieur Younger.

M. Younger: J'aimerais citer à M. Lambert un extrait de *Business Week* du 6 juin à la page 60. Il s'agit d'un interview avec M. Griffin B. Bell, le procureur des États-Unis. Comme nous le savons, dans ce pays, des actions collectives sont intentées pour de très petits montants et la situation est véritablement devenue scandaleuse. Dans cet article, on demande au procureur général ce qu'il en pense et il répond ce qui suit:

[Text]

The other change I would make is to apply the *de minimis* doctrine to class actions. I would not countenance using the resources of the government or a court when the recovery is going to be \$2 for each person in the class and the real recovery is simply for the lawyers or, in this case, for the government.

The Chairman: Mr. Lambert is not quite as familiar as some of us with the procedure that we have been allowing, and I would defer to Mr. Lambert if he wants to proceed with his questioning, however, I see that Mr. Bertrand wants to make a comment.

• 2030

Mr. Lambert (Edmonton West): Hang on. I have just had a message from the other place, the more commanding place . . .

The Chairman: Yes.

Mr. Lambert (Edmonton West): And there is a bill there coming up in which I have a major interest.

The Chairman: All right, then. You proceed and then we will open it up for some other general questions on the class and substitute action question.

Mr. Lambert (Edmonton West): No, I want an opinion, and not in great detailed terms or anything like that, but as to what these witnesses feel the superimposition of these new provisions is going to have on Canadian business.

The Chairman: Mr. Gordon.

Mr. MacIntosh: You mean generally, Mr. Lambert?

The Chairman: Mr. MacIntosh.

Mr. Lambert (Edmonton West): Generally.

Mr. MacIntosh: Well, generally, I think it will lead to uncertainty in the business community as to what it may and may not do, because many of the provisions of this legislation are not clear.

Mr. Lambert (Edmonton West): Well, there is always a degree of uncertainty as to what you should do, is there not, Mr. MacIntosh?

Mr. MacIntosh: There is, but I do suggest that it is possible to draft this legislation with more precision than it has been drafted. Indeed, when you deal with such issues as joint monopolization, I do not think it is possible at this time to determine how that piece of legislation will be interpreted.

Mr. Lambert (Edmonton West): Well, I have noticed in your brief that you made mention that there is no way to get, shall we say, a pre-tax ruling; in other words, a pre-merger ruling, sir.

Mr. MacIntosh: Yes.

Mr. Lambert (Edmonton West): And you can also on the quiet get a pre-ruling, shall we say, from FIRA. You know, you can sound the water, test the water, and . . .

Mr. Kempling: Make two applications.

[Translation]

L'autre changement que je proposerais serait également d'appliquer le principe *de minimis* aux actions collectives. Je ne serais pas en faveur d'avoir recours au tribunal ou au gouvernement lorsque l'obtention de dommages et intérêts ne s'élève qu'à \$2 pour chaque personne partie à l'action collective. En fait, ce sont les avocats et le gouvernement qui bénéficient de cette situation.

Le président: M. Lambert n'est pas autant au courant que d'autres membres du Comité de la procédure que nous avons adoptée. Et je n'interviendrais pas s'il veut continuer ses questions, cependant, je vois que M. Bertrand désirerait faire un commentaire.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Attendez. Je viens de recevoir un message de la Chambre . . .

Le président: Oui.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): . . . où l'on passe un projet de loi qui m'intéresse considérablement.

Le président: Bien. Alors, continuez et on reviendra à des questions plus générales sur les actions collectives et indirectes.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Non, je veux simplement un avis, et pas beaucoup de détails. Quel effet cette surimposition de dispositions législatives peut-elle avoir sur les entreprises canadiennes?

Le président: Monsieur Gordon.

M. MacIntosh: Vous voulez une réponse générale, monsieur Lambert?

Le président: Monsieur MacIntosh.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Oui.

M. MacIntosh: Ma foi, je pense que de façon générale, cela créera une certaine incertitude dans l'entreprise, qui ne saura plus trop ce qu'elle peut faire car bien des dispositions législatives envisagées ne sont pas claires.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Ne trouvez-vous pas, monsieur MacIntosh, que l'on ne sait jamais trop ce qu'il faut faire?

M. MacIntosh: Certainement, mais je crois qu'il est possible de rédiger un projet de loi plus précis que celui-ci. Lorsqu'il est question de problèmes comme les monopoles conjoints, on ne peut, à mon avis, déterminer déjà comment la loi sera interprétée.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Dans votre mémoire, vous dites qu'il est impossible d'avoir une décision avant impôt; autrement dit, une décision avant fusion.

M. MacIntosh: Oui.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Et vous pouvez d'autre part obtenir une décision préalable de l'AEIE. Vous savez on peut sonder l'eau, la tester, et . . .

M. Kempling: Présenter deux demandes.

[Texte]

Mr. Lambert (Edmonton West): ... see what is going to happen, which saves everybody a lot of time and money.

Now, what about here? Do you think that type of procedure might be of some benefit?

Mr. MacIntosh: Well, we have urged that there be a provision for advanced rulings. It seems to me that it would be a most desirable provision.

Mr. Lambert (Edmonton West): All right, Mr. Chairman. I am sorry, but I have this other call.

The Chairman: Thank you, Mr. Lambert.

If it agreeable to the Committee, Mr. Bertrand wanted to make a comment in connection with the substitute action comments that have already been made. Mr. Bertrand.

Mr. Robert J. Bertrand (Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research, Department of Consumer and Corporate Affairs): Mr. Chairman, with respect to the quotation from Judge Bell of the United States, I must say that our bill as presented adopts precisely what Judge Bell has suggested: the *de minimis* rule, when we prohibit class action when the quantum of damage is not sufficient to warrant the action to proceed as class action.

However, I do not think we could extend the Judge Bell Comments to the substitute action. You will notice that Judge Bell only addressed himself to class action. The United States last year has adopted a patents patria bill that allows precisely a substitute action for state attorney.

There was some question a few weeks ago, a few days ago, of the validity of the patents patria bill in its application before the U.S. Supreme Court. This might require modification of that bill but the patents patria approach, which is a substitute action approach, appears to reflect the U.S. policy in that respect.

Therefore, I would submit, Mr. Chairman, that the Judge Bell comments are irrelevant to the purpose of whether we should have a substitute action or not.

The Chairman: Our counsel, I think, wants to ask a question or make a comment in respect to this point. Mr. Affleck.

Mr. Affleck: Well, very briefly, Mr. Chairman, I did not want the impression left that substitute action could be commenced on behalf of the Crown by itself. There, of course, has to be an attempt by a class to commence its own action, and only when the court finds that there is not going to be substantial recovery for a number of the members of the class would the Competition Policy Advocate be able to take up the action as a substitute action.

Second, I do not think the comment about taking away any defendants' assets would be correct because what one would be recovering would be, I presume, damages suffered by the members of the public. And it would seem to me strange, in this day and age, that members of the public can be economically injured and have no way of recovery. So I think it is very important.

[Traduction]

M. Lambert (Edmonton-Ouest): ... voir ce qui va se passer, ce qui gagne à tous beaucoup de temps et d'argent.

Et ici? Pensez-vous que ce type de procédé puisse être avantageux?

M. MacIntosh: Ma foi, nous avons demandé une disposition visant ces décisions préalables. Il me semble que ce serait très souhaitable.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Merci, monsieur le président, Je suis désolé, mais je dois m'en aller.

Le président: Merci, monsieur Lambert.

Si le Comité est d'accord M. Bertrand voulait ajouter quelque chose à ce qui a déjà été dit sur l'action indirecte. Monsieur Bertrand.

M. Robert J. Bertrand (sous-ministre adjoint, politique de concurrence, et directeur des enquêtes et de la recherche, ministère de la Consommation et des Corporations): Monsieur le président, je dois dire à propos de la citation du juge Bell aux États-Unis que le projet de loi actuel adopte précisément la suggestion faite par ce juge: la règle du minimum, lorsque nous interdisons une action collective si les dommages ne sont pas suffisants pour garantir que l'action soit collective.

je ne pense pas toutefois que nous puissions appliquer les observations du juge Bell à l'action indirecte. Vous remarquerez d'ailleurs qu'il n'a parlé que d'action collective. L'année dernière, les États-Unis ont adopté un projet de loi sur les brevets qui permet précisément une action indirecte au procureur de l'État.

Il y a quelques semaines ou quelques jours, la Cour suprême des États-Unis s'est interrogée sur l'application dudit projet de loi. Peut-être devra-t-il être modifié mais l'approche, qui revient à une action indirecte, semble refléter la politique américaine à cet égard.

Aussi, monsieur le président, je ne pense pas que les observations du juge Bell puissent être invoquées dans le débat sur l'opportunité d'une action indirecte.

Le président: Je crois que notre conseiller juridique voudrait poser une question ou faire une observation à ce sujet. Monsieur Affleck.

M. Affleck: Très brièvement, monsieur le président, je ne voulais pas que l'on pense que l'action indirecte pourrait être intentée par l'État. Il faudrait évidemment qu'un groupe essaie de démarrer quelque chose de son côté et ce n'est qu'au moment où le tribunal constate que les dommages et intérêts que pourront recouvrer plusieurs des membres de ce groupe ne seront pas importants que l'administrateur de la politique de concurrence pourra décider d'une action indirecte.

Deuxièmement, je ne pense pas que l'on puisse dire que les accusés seraient dépossédés car tout ce que pourrait recouvrer le plaignant serait des dommages et intérêts payables au public. Il me semblerait donc étrange, aujourd'hui, que les membres du public perdent ainsi de l'argent sans possibilité de recours. C'est donc très important.

[Text]

One thing we have been hearing a lot of recently concerns the uncertainty. And I think it would be instructive, because this point was raised back in 1911 in the United States and it has been raised ever since then, to quote a very famous judge in the United States, Mr. Justice Brandeis, who, when he was giving evidence before the Interstate Commerce Hearings in the United States in 1911 said, and I quote:

• 2035

I have been asked many times in regard to particular practices or agreements as to whether they were legal or illegal under the Sherman Law. One gentleman said to me: "We do not know where we can go"; to which I replied, "I think your lawyers or anyone else can tell you where a fairly safe course lies. If you were walking along a precipice, no human being could tell you how near you can go to that precipice without falling over because you may stumble on a loose stone; you may slip and go over; but anyone can tell you where you can walk perfectly safely within convenient distance of that precipice."

The difficulty which men have felt generally in regard to the Sherman Law has been rather that they have wanted to go to the limit than they have wanted to go safely.

I think that really sums up a lot of concern with respect to any law, not just Bill C-42, as to its uncertainty.

The Chairman: Would our witnesses care to comment?

Mr. MacIntosh: Yes, Mr. Chairman, I would like to comment on that. I agree that it is not possible, in a case of much legislation, to be absolutely precise, and indeed we have recognized that in this brief. What we have attempted to do is to put forward suggestions which would add to the certainty and the ability of those advising us, companies and others, to predict what the result may be in a particular case. It seems to me that this should be an objective in any legislation. And I think it useful perhaps to quote from a Canadian source. There was a report of the Standing Committee of the Senate and House of Commons on Regulations and Other Statutory Instruments. They examined the problem that some of this legislation was not as simple and comprehensible as is possible. Then they said:

This view rests on the view that it need not be; rests on the assumption that ordinary folk will not concern themselves with statutory instruments and that those affected by them or who need for their own protection to take account of them: lawyers, businessmen, fishermen, farmers and so on, will take thought for themselves and make it their own business to find out what the law is through lawyers.

While the Committee acknowledges that this may well be the case, the premises of the argument are wrong. If once admitted, the conclusion must also follow that the statutes need never be revised, consolidated or published in compendious form.

And then they go on and say:

[Translation]

On a récemment beaucoup parlé d'incertitude. Or il pourrait être utile de citer un célèbre juge des États-Unis, M. Brandeis, témoignant aux audiences sur le commerce inter-états aux États-Unis en 1911. Le problème n'est donc pas nouveau et revient constamment. Voici ce qu'il déclarait.

On m'a souvent demandé si certaines pratiques ou certains accords étaient légaux ou illégaux aux termes de la Loi Sherman. Je me suis entendu dire: «Nous ne savons pas ce que nous pouvons faire»; et j'ai répondu: «Je pense que juristes ou autres pourront vous dire ce qui semble à peu près prudent. Si vous longiez un précipice, personne ne pourrait vous dire jusqu'où vous approcher sans risque, car vous pouvez toujours trébucher, glisser et tomber; mais tout le monde pourra vous dire où vous pouvez marcher en toute sécurité à quelque distance du précipice.»

La difficulté à propos de la Loi Sherman fut surtout qu'on ait voulu aller jusqu'à la limite et non pas qu'on ait voulu rester en sécurité.

Je crois que cela résume beaucoup des préoccupations visant toute loi, et pas simplement le Bill C-42, il y a toujours un certain degré d'incertitude.

Le président: Nos témoins voudraient-ils ajouter quelque chose?

M. MacIntosh: Oui, monsieur le président, toujours à ce sujet. Je conviens qu'il n'est pas possible, pour beaucoup de textes législatifs, d'atteindre une précision absolue et nous l'avons d'ailleurs reconnu dans notre mémoire. Toutefois nous avons essayé de proposer quelque chose qui préciserait quelque peu les situations et permettrait à ceux qui nous conseillent, que nous soyons des sociétés ou autre chose, de prévoir les résultats dans telle ou telle situation. Cela devrait être l'objectif de tout texte de loi. J'ai là une source canadienne qui me semble intéressante. Un rapport du comité permanent du Sénat et de la Chambre des communes, des règlements et autres textes parlementaires, a posé le problème de la difficulté de compréhension des textes législatifs. Je cite:

Nous estimons que cela n'est pas nécessaire; que cela part du principe que le citoyen moyen ne s'occupera pas de textes réglementaires et que ceux qu'ils touchent ou qui doivent en tenir compte par mesure de protection: les avocats, les hommes d'affaires, les pêcheurs, les agriculteurs, etc., y réfléchiront et demanderont à des juristes de leur expliquer la loi.

Le Comité juge l'hypothèse inacceptable. En effet si on l'admet, il s'ensuit qu'il n'est jamais nécessaire de réviser les statuts, de les regrouper ou de les publier sous format pratique.

Et plus loin:

[Texte]

The Committee believes that the law is directed to all Her Majesty's subjects. This is as true of subordinate legislation as it is of statute law. It is as true of statutory instruments as it is of the acts under which they are made. This being so, statutory instruments should be as intelligible, as explicable and as little mysterious as man can devise.

Now, I do suggest that that is a good rule for legislation as well as subordinate instruments. Mr. Chairman, I know that you have heard witnesses who made this point on several occasions. It does seem to me that it is a serious matter when lawyers cannot tell how legislation is likely to be interpreted. And I am not alone in this; I know that the Canadian Bar Association has made such a presentation.

My concern is that it is possible to deal with this legislation more precisely than it is now. For example, in the case of mergers we have suggested that the bias, if you like, in the legislation should be that there will only be interference where the board finds that there is a danger that after a merger takes place effective competition will not exist in the market. I realize that is a general test, but it will give the courts and others who may have the task of reviewing this legislation some more objective criteria to consider.

The Chairman: Thank you very much, Mr. MacIntosh.

• 2040

Monsieur Clermont.

M. Clermont: Merci, monsieur le président. Monsieur le président, messieurs, à la page 1 de votre mémoire, vous dites que vous êtes en faveur d'une concurrence efficace pour le Canada, mais tout au long de votre mémoire, vous recommandez des modifications qui pourraient annuler ou diminuer les effets du Bill C-42 que nous avons devant nous.

Alors, selon vous, messieurs, sur quelle politique de concurrence efficace devrions-nous surtout insister? Vous êtes pour la concurrence au départ, mais vous suggérez toutes sortes de modifications. Alors, selon vous, quelles sont les mesures à adopter pour assurer une concurrence efficace au Canada?

The Chairman: Mr. MacIntosh.

Mr. MacIntosh: Yes, sir. Mr. Chairman, the changes that we have suggested would, in my submission, still permit effective competition in Canada. The department, as you know, had Dr. Skeoch and Mr. McDonald consider that legislation should be enacted to give that result and they made a report entitled *Dynamic Change and Accountability in the Canadian Market Economy*. One of the suggestions they made was how the question of monopoly should be treated and they did suggest, at page 156, legislation which would protect the public, in their view, against the misuse of dominant position. In that case they suggested that there should be a power to deal with situations where people are misusing dominant power. They define a dominant power as the power to choose the rate of profits or share of the market to be enjoyed by the person or group of persons possessing the power, largely undeterred by any existing ability of rivals to compete away those profits or share in a market by offering more favourable

[Traduction]

Le Comité estime que la loi s'adresse à tous les sujets de Sa Majesté. C'est tout aussi vrai pour les textes législatifs découlant des lois elles-mêmes. Pour les règlements, tout autant que pour les lois dont ils découlent. Cela dit, les règlements devraient être aussi intelligibles et aussi peu mystérieux que possible.

Je crois qu'il y a là une bonne règle pour toute loi et tout texte réglementaire. Monsieur le président, je sais que des témoins vous ont déjà répété cela à diverses reprises. Le problème est sérieux lorsque même les avocats ne peuvent dire comment sera interprétée la loi. Je ne suis pas le seul à penser ainsi car l'Association du barreau canadien vous a dit la même chose.

Je crois qu'il est possible de préciser le libellé de ce texte. Par exemple, dans le cas des fusions, nous avons suggéré que l'État n'intervienne que lorsque la Commission estime qu'une telle fusion risque de freiner la concurrence. Je sais que cela est assez général mais cela permettrait aux tribunaux et à d'autres qui pourront être chargés d'examiner cette loi de se fonder sur des critères plus objectifs.

Le président: Merci beaucoup, monsieur MacIntosh.

Mr. Clermont.

Mr. Clermont: Thank you, Mr. Chairman. Through you, Mr. Chairman, to the witnesses, on page 1 of your brief, you advocate effective competition for Canada but throughout your brief, you recommend amendments that might eliminate or diminish the effects of Bill C-42 as we now have it.

According to you, gentlemen, what effective competition policy should we press for? After having stated that you want competition, you keep suggesting amendments! What steps do you think should be taken to ensure effective competition in Canada?

Le président: Monsieur MacIntosh.

M. MacIntosh: Oui, monsieur. Monsieur le président, à mon avis, les suggestions que nous faisons ne gêneraient pas la concurrence au Canada. Vous savez que le ministère a demandé à MM. Skeoch et McDonald d'étudier par quels moyens législatifs cet objectif pourrait être atteint. Le rapport publié fut intitulé: «Évolution dynamique et responsabilité dans une économie de marché au Canada». Une des suggestions visait la façon de traiter le problème des monopoles et, à la page 153, on envisage un texte qui protégerait le public contre l'abus de situations privilégiées. Les auteurs ont suggéré qu'une autorité traite des situations où certains abuseraient de situations privilégiées. Pour eux, «privilégiées» signifie le pouvoir de choisir les taux de bénéfice ou la part du marché dont bénéficiera la personne ou le groupe de personnes qui détient le pouvoir, malgré toute possibilité que pourrait avoir le concurrent de conquérir ces bénéfices ou cette part du marché en offrant aux clients des conditions plus favorables. Or, notre

[Text]

terms to customers. Now, our submission on monopolies really adopts a definition of monopoly which would make use of that very concept, and the monopoly would be subject to regulation in cases where the monopoly did have that power to choose the rate of profit or the share of market. Our concern with this legislation in many ways lies in its imprecision and, if the recommendations of the Skeoch Committee on monopoly had been adopted, then of course we would have much less to complain about in so far as this legislation is concerned. In some other cases the recommendations of the Skeoch Committee were not really adopted at all.

One of our other concerns is that in the case of mergers it is said that you may justify a merger on the ground that the merger leads to greater One of the problems about this is that there are mergers where it would be quite impossible to determine that they had a high probability that they will bring about substantial gains in efficiency. I was consulted about a merger some years ago where two companies were having great financial difficulty. I do not know whether that merger would have brought about gains in efficiency. It had some hope of doing so, but to attempt to establish that it had a high probability of doing so is a very heavy onus indeed. Accordingly, I am afraid that in some cases that particular section will have little effect because it will be impossible to show that there are substantial gains in efficiency. Yet the merger might have some other positive effects. It might have some effect on employment. It might keep a business going which might otherwise not continue.

• 2045

The Chairman: Mr. Davidson I think would like to make a comment. Is that agreed, Mr. Clermont?

Mr. Clermont: Yes. And I would like to have our legal advisor comment after Mr. Davidson.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Davidson.

Mr. Roy M. Davidson (Senior Deputy Director of Investigation and Research, Department of Consumer and Corporate Affairs): Mr. Chairman, the legislation has been drafted, particularly in the merger area, so that it is clear that the board has to concern itself with the issues of competition and efficiency. It is true that there is a discretion in the board, and that is why the scheme of the legislation is to require expert consideration of the issues. But it is very difficult for people in the department to understand how greater certainty will be added if the criteria, instead of being limited to competition and efficiency, are widened to include, as is proposed in this brief

... the effect of the merger or proposed merger on the level and nature of economic activity in Canada, including without limiting the generality of the foregoing, the effect on employment, on resource processing, on the utilization of parts, components and services produced in Canada and on exports from Canada ...

and the proposal goes on,

... the compatibility of the merger or proposed merger with national industrial and economic policies, taking into

[Translation]

propre définition du monopole reprendrait exactement cette idée et le monopole serait assujéti aux règlements lorsqu'il peut en effet choisir le taux de bénéfice ou sa part de marché. Ce qui nous gêne le plus dans ce texte législatif c'est son imprécision et, si les recommandations du Comité Skeoch sur le monopole avaient été adoptées, nous aurions beaucoup moins lieu de nous plaindre de ce projet de loi. Dans d'autres cas, les recommandations du Comité Skeoch n'ont absolument pas été retenues.

Pour les fusions, le projet de loi stipule qu'une telle opération peut se justifier si elle conduit à une efficacité accrue. Un des problèmes est que pour certaines fusions il est absolument impossible de savoir si elles amèneront un fort accroissement de l'efficacité. On m'a consulté il y a quelques années sur la fusion de deux sociétés qui avaient de gros problèmes financiers. Je ne sais pas si la fusion permettait de rendre l'entreprise plus efficace. On pouvait l'espérer mais il aurait été très difficile de dire cela avec certitude. Aussi je crains que dans certains cas cet article n'ait pas grand intérêt car il sera impossible de prouver un gain appréciable d'efficacité. Cela ne veut pas dire que la fusion n'aura pas quelque effet positif. Peut-être sur l'emploi. Cela peut permettre de maintenir une affaire qui autrement risquerait de fermer.

Le président: M. Davidson veut ajouter quelque chose. Est-ce d'accord, monsieur Clermont?

M. Clermont: Oui, Et j'aimerais également que notre conseiller juridique nous donne son avis.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Davidson.

M. Roy M. Davidson (premier sous-directeur des enquêtes et de la recherche, ministère de la Consommation et des Corporations): Monsieur le président, le libellé du projet de loi, et surtout dans le cas des fusions, précise que la Commission doit s'interroger sur la concurrence et l'efficacité. Il est vrai qu'elle bénéficie d'un certain pouvoir discrétionnaire et c'est pourquoi la loi exige que les problèmes soient étudiés par des experts. Les gens du ministère ne voient pas vraiment pas comment on pourrait donner plus de certitude en ne limitant pas les critères à la concurrence et à l'efficacité et en incluant, comme le propose le mémoire,

des considérations sur le niveau et la nature de l'activité économique en question, l'emploi, la transformation des ressources, l'utilisation des pièces détachées, les services produits au Canada, les exportations,

etc., etc.,

la compatibilité d'une telle fusion avec les politiques industrielles et économiques, en tenant compte des objec-

[Texte]

consideration industrial and economic policy objectives enunciated by the government or legislature of any province likely to be significantly affected by the merger or proposed merger . . .

It is difficult to understand how that set of tests is going to reduce the imprecision that is said to exist in the bill.

Mr. Clermont: I would like to have Mr. Affleck comment on Mr. MacIntosh's remarks and Mr. Davidson's remarks.

The Chairman: Yes. I wonder if I may just draw to everyone's attention that it is anticipated there is going to be a vote tonight and, if we can confine our answers to as brief a time frame as we can, I think it would be very helpful to recognize all members before we have to adjourn for a vote.

Mr. MacIntosh: Mr. Chairman, you interrupt me if I am going on too long.

The Chairman: Yes, I will. You can be assured of that. Mr. Affleck.

Mr. Affleck: There are two quick points, Mr. Chairman. There are two tests being proposed, the first being a competition-remaining test. As I read the brief, there was some considerable concern in the early pages as to what competition meant but, notwithstanding that, it is being suggested that we have an effective competition-remaining test. I do not know if the word "competition" does not mean anything, or how it can mean something more when the adjective "effective" is put to it. Indeed, I have difficulty understanding how there could be substantial lessening of competition which is the test now under proposed Section 31.71(2) without their also being competition remaining which was effective. I do not know how the two are incompatible. I think the witnesses fail to point out that there is a test in proposed Section 31.71(2) where in addition to all the things they describe you also have to show that there is a lessening of actual or potential competition and that lessening is substantial.

• 2050

The Chairman: Mr. MacIntosh.

Mr. MacIntosh: I am not going to enlarge on this point. The point is explained at pages 11 and 12 of our brief. The term "substantial" has been interpreted in cases in the United States as meaning as little as an amount of trade involving \$60,000. Our concern is that a board could determine, depending on its economic philosophy, that a lessening of substantial competition meant a very small lessening indeed, anything that was more than *de minimis*.

We do recognize, and I think we have tried to be constructive about this, that it is difficult to draft legislation of this kind precisely. What we are attempting to do is to give the courts and the board some greater objective criteria by which they can determine how much is too much, and at the moment that is what we do not know.

The Chairman: Mr. McCain.

Mr. McCain: Mr. Chairman, I would like to say of this brief that it is most readable, I think. For one who is not fully and

[Traduction]

tifs industriels et économiques énoncés par le gouvernement ou le Parlement de toute province susceptible d'être sensiblement touchée par la fusion projetée.

Comment tous ces critères pourraient-ils rendre ce projet de loi plus précis?

M. Clermont: J'aimerais que M. Affleck réponde à M. MacIntosh ainsi qu'à M. Davidson.

Le président: Bien. Je dois vous rappeler qu'on prévoit un vote ce soir et je vous suggère donc de limiter autant que possible les réponses pour que tous les députés puissent interroger les témoins avant l'ajournement.

M. MacIntosh: Monsieur le président, interrompez-moi si je suis trop long.

Le président: Certainement. Je n'y manquerai pas. Monsieur Affleck.

M. Affleck: J'aurais deux remarques brèves à faire. On propose deux considérations, tout d'abord le maintien de la concurrence. Si je comprends bien le mémoire, on s'inquiète beaucoup dans les premières pages de ce que signifie concurrence mais cela n'empêche pas de suggérer une telle considération. Je ne sais pas si le terme «concurrence» ne veut rien dire ou si l'adjectif «efficace» peut ajouter quoi que ce soit. En fait, j'ai de la difficulté à comprendre comment on peut entraîner une réduction sensible de la concurrence, ce qui est le critère aux termes de l'article 31.71(2) du projet de loi, sans qu'il existe une concurrence réelle. Je ne vois pas comment les deux pourraient être incompatibles. En plus de tous les critères prévus à l'article 31.71(2), il faut qu'il soit également prouvé qu'il y a réduction sensible de la concurrence, concurrence actuelle ou potentielle.

Le président: Monsieur MacIntosh.

M. MacIntosh: Je ne m'étendrai pas sur cette question qui est expliquée d'ailleurs aux pages 11 et 12 de notre mémoire. Le terme «sensible» a été interprété dans des causes aux États-Unis où il s'appliquait à des montants aussi peu élevés que \$60,000. Nous nous préoccupons du fait que la Commission pourrait déterminer, selon son penchant, que cette réduction sensible est en fait très peu importante et simplement supérieure à une réduction minime.

Nous reconnaissons, et je crois que nous avons fait preuve d'esprit positif à cet égard, qu'il est difficile de rédiger une loi de ce genre de façon aussi précise. Nous essayons de donner à la Commission et aux tribunaux des critères objectifs plus importants qui leur permettront de décider quand la limite a été dépassée; à l'heure actuelle, cette question nous pose des problèmes.

Le président: Monsieur McCain.

M. McCain: Monsieur le président, j'aimerais dire que ce mémoire est facile à lire pour les profanes. J'aimerais féliciter

[Text]

totally engaged in the practice of law, that is something very desirable. It is put in a language which one can read and which one can comprehend. I particularly wish to compliment the author of this brief on that basis. Believe me, some of them have been pretty hard to pour through.

On page 12 of your appendix you have suggested that duty be an instrument for competition where there is going to be a merger and where it is feared that that merger might be detrimental to competition. As I understand your suggestion, if there is no internal competition, create external competition by adjustment of duties or trade practices where necessary. Is that a correct understanding?

Mr. MacIntosh: Yes. That is a power the board has under the proposed legislation. We just picked that up and used it.

Mr. McCain: You do not make any allowance here for what this might do to the unmerged portion of the competition. If there should be a detrimental effect on the balance of the competition that does remain within this country, what happens to it if trade practices or duties are altered to adjust for the merger?

Mr. MacIntosh: I think that point is very well taken, if I may say so. This is a reason why we have suggested that there should be an appeal to the Cabinet. We do not believe you can take one aspect of public policy and isolate it from all others. The Skeoch committee in looking at this legislation indicated, and we have it in the brief someplace, that on many occasions there was a necessity to compromise between various national interest objectives. We do not see how those compromises may be made unless they are made at the political level.

It is for this reason that we suggest both an appeal and that the Governor in Council have the power to give directives to this board so that in a case like that where it might be very desirable to lower the tariff from one point of view but not from another, those issues may be resolved.

Mr. McCain: Yes. I think you have suggested in your brief that the government is actually creating an instrument superior to itself, inasmuch as it cannot get to it.

• 2055

Mr. MacIntosh: That could happen in the case of FIRA. There has been at least one case where an approval has been given under the FIRA legislation and the director has commenced an inquiry as to whether that particular merger is appropriate. It does seem to us that, when you have the broad test which you have under the FIRA legislation and the cabinet makes a decision, then that decision should be a final one and should not be capable of being set aside.

The Chairman: Mr. McCain, I see that we have two witnesses from the department itching to respond. Could they be allowed to do so briefly?

Mr. McCain: Not on my time.

The Chairman: All right.

[Translation]

particulièrement son auteur, et pour cette raison précise. Croyez-moi, certains mémoires sont rédigés dans un jargon très compliqué.

A la page 11 de votre mémoire, vous parlez des droits de douane ou autres barrières commerciales dans le cas des fusions. Si je comprends bien votre suggestion, s'il n'existe pas de concurrence dans le pays, il faudrait créer la concurrence avec des pays étrangers en rajustant les droits de douane ou barrières commerciales. Est-ce exact?

M. MacIntosh: Oui. C'est un des pouvoirs que détient la Commission aux termes du projet de loi.

M. McCain: Vous ne vous occupez pas des entreprises qui n'ont pas fait l'objet de fusions. Si votre proposition est préjudiciable à ces entreprises, que se passe-t-il?

M. MacIntosh: Votre argument est excellent. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé que l'on puisse faire appel au Cabinet. Nous ne croyons pas que l'on devrait isoler un aspect de la politique publique des autres aspects. Le comité Skeoch en étudiant ce projet de loi a indiqué, comme nous le faisons remarquer dans le mémoire, qu'en de nombreuses occasions il faudrait choisir entre différents objectifs nationaux. Nous ne voyons pas la façon de procéder en ce domaine si ce n'est au niveau politique.

C'est pour cette raison que nous aimerions qu'il puisse y avoir appel; nous voudrions que le gouverneur en conseil ait le pouvoir d'émettre des directives à la Commission; ainsi, dans des cas comme celui qu'on vient de citer, où il serait peut-être souhaitable de diminuer les droits de douane ou autres barrières commerciales, mais où cela pourrait avoir des répercussions néfastes sur d'autres domaines de l'économie, ces questions pourraient être résolues au niveau politique.

M. McCain: Oui. Dans votre mémoire, vous semblez dire que le gouvernement a en fait créé un instrument qui le dépasse puisque le gouvernement n'aurait pas la possibilité de renverser les décisions de la Commission.

M. MacIntosh: Cela pourrait se produire avec la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Dans un cas au moins l'approbation a été accordée en invoquant cette loi et l'administrateur a fait enquêter sur le bien-fondé de cette fusion. La Loi sur l'examen de l'investissement étranger propose un critère assez large et, à notre avis, la décision du Cabinet devrait être sans appel et l'on ne devrait pas pouvoir l'ignorer.

Le président: Je vois que les deux témoins du ministère brûlent de répondre. Peut-on les autoriser à le faire brièvement?

M. McCain: Pas sur mon temps de parole.

Le président: D'accord.

[Texte]

Mr. McCain: If you will extend my time by whatever time they take, you may let them go.

M. Clermont: Si vous observez la consigne de M. McCain, si je peux appeler cela une consigne, à savoir que les représentants du ministère ou bien notre conseiller juridique ne puissent pas répondre à des commentaires, alors, je crois, monsieur le président, que vous allez être obligé de changer vos politiques. Vous avez accepté les remarques de ces gens-là sur le temps qui m'était alloué, et je n'ai pas fait d'objection. Mais si vous accédez à la demande de M. McCain, alors, et à l'avenir, si on demande que ces personnes-là fassent des commentaires, ou bien si elles le demandent elles-mêmes, je crois que la même politique devrait être appliquée à tout le monde, monsieur le président.

The Chairman: I would agree, Mr. Clermont, that we should have a standard rule for everyone. The practice that I followed in the past, at your insistence Mr. Clermont, is that the only time that I do not deduct from a member's time is when the chair intervenes. I always stop the clock for those opportunities. It has been our practice that we get brief comments, if the witnesses do want to make a comment and . . .

Mr. McCain: I am concerned because we have less than an hour and we have six or eight members here. I am sure that Mr. Davidson can make a note of it and can find time to comment at a later date. I am interested in what the witnesses have to say.

The Chairman: I have no objection. I have also followed the policy that if a member who has the floor does not want comments from the other witnesses, then that is their business. I am not going to insist on that, Mr. McCain.

If you make a note, we will give you an opportunity to make comments in respect to that at a later date, Mr. Davidson.

Mr. McCain: Mr. Chairman, on page 15 in the appendix, you refer to pricing by sellers. Now, if I understand it correctly, if there were household kitchen appliances from Stelco or some such line in the supermarket and the private grocer could not get them at the same price and found himself in a position of competitive disadvantage, then you are suggesting that the supermarket and the private grocer in the same community should get the same price from Stelco for the line of goods.

Or is the supermarket going to get a mass purchase deduction?

The Chairman: Mr. MacIntosh.

Mr. MacIntosh: We are suggesting on this question of the price differentiation that if an order is to be made against one supplier, that in the future he much justify all discounts on the question of costs, then such an order should be made against all other suppliers. So it would still be possible, under the amendment we have made, for the board to make an order saying that a quantity discount was not justified and that in the future, if that quantity discount was going to be allowed, they would prohibit the practice of quantity discounts. Our fear is that if such an order was made against one participant in an industry and it was not made against all others it would effectively mean that he would not be competitive.

[Traduction]

M. McCain: Vous pouvez le leur permettre, à condition de m'accorder en supplément tout le temps qu'il leur aura fallu.

Mr. Clermont: If you obey Mr. McCain's order, and I regard this as an order, and if you do not allow the witnesses from the Department or our counsel to answer questions, I am afraid, Mr. Chairman, that you will have to change your policy. You have allowed these people to answer on my time and I did not object to it. But if you give satisfaction to Mr. McCain, you will have to apply the same policy to everybody in the future so that these people be allowed to make a few remarks when we ask them or they ask us to do so.

Le président: Certes, monsieur Clermont, la même règle devrait s'appliquer à tous. Sur votre insistance, monsieur Clermont, jusqu'à présent je n'ai déduit du temps de parole d'un député que les interventions du président. J'arrête toujours le chronomètre à ce moment-là. L'usage a voulu que nous acceptions de brèves remarques lorsque les témoins l'ont demandé et . . .

M. McCain: Ce qui me préoccupe, c'est que nous avons moins d'une heure et qu'il reste 6 ou 8 membres. Je suis sûr que M. Davidson peut en prendre note et il trouvera ultérieurement le temps de répondre. Ce que les témoins ont à dire m'intéresse.

Le président: Je n'y vois aucun inconvénient. Par ailleurs, si le député qui a la parole refuse que les autres témoins interviennent, cela le regarde. Je n'y insisterai pas, monsieur McCain.

Monsieur Davidson, si vous en prenez note, nous vous donnerons ultérieurement la possibilité de présenter vos remarques à ce propos.

M. McCain: A la page 15 de l'appendice, vous faites allusion à l'établissement des prix par les vendeurs. Or, si le supermarché vendait des appareils ménagers de chez Stelco, appareils que l'épicier privé ne pourrait se procurer, se trouvant ainsi en situation défavorable du point de vue de la concurrence, vous suggérez que le supermarché et cet épiciier de la même localité devraient obtenir que Stelco leur vende les mêmes articles au même prix.

Ou alors, le supermarché bénéficierait-il d'une réduction sur un achat en gros?

Le président: Monsieur MacIntosh.

M. MacIntosh: En ce qui concerne cet écart de prix, nous pensons qu'un fournisseur contre lequel une ordonnance est rendue doit à l'avenir justifier tous les rabais par le prix de revient, et cette ordonnance devrait être rendue contre tous les autres fournisseurs. Grâce à notre amendement, il serait toujours possible pour la Commission de rendre une ordonnance en disant que le rabais sur l'achat en gros n'était pas justifié et qu'à l'avenir, elle interdirait cette pratique. Si cette ordonnance ne s'applique qu'à un seul concurrent et non à tous, nous craignons qu'en réalité cela signifie qu'il n'est pas concurrentiel.

[Text]

• 2100

We are also concerned that this particular section does not appear to give any means to a domestic manufacturer to meet a situation where a foreign competitor comes in and gives your best customer a significant discount, and the only way that you can meet that discount for quantity is by giving a quantity discount, which may not be justified on the question of costs, and accordingly you are left with the choice of losing that business. That is our concern with the proposed system.

Mr. McCain: I think you also stated in some of your remarks that an individual might become a real competitor in the business if he had an opportunity to buy at his competitor's price when he starts business and that he should not be precluded by virtue of favoured prices to his competitor when he starts in business. Did you not imply something like that?

Mr. MacIntosh: I do not think that is a point that we made, no sir.

Mr. McCain: I am sorry.

Now, on page 60 you refer to regulated conduct and you propose an amendment which would seem to deal particularly with marketing boards, as far as I am concerned. Do you feel that under your amendments marketing boards would be clearly exempt from the Act?

Mr. MacIntosh: I do not pretend to be an expert on marketing boards, sir, but it is my understanding, from people I have talked to who are familiar, that, yes, they would be exempt from the act.

Mr. McCain: Your amendment would affect them, I would think, as you suggest in proposed Section 4.5 on "regulated conduct".

Mr. MacIntosh: Yes.

Mr. McCain: You seem to have expanded my understanding of the definition of regulated conduct as it would relate to marketing boards and clarified it by stating that if there is a provincial authority which exists and establishes them then they are considered regulated. Is that correct?

Mr. MacIntosh: Yes.

Mr. McCain: And I think it is much more precise . . .

An hon. Member: Concise.

Mr. McCain: Yes, concise and explicit, rather than implicit. I think it is a very good amendment which I would think would exempt marketing boards in total.

Have I time for one more question?

The Chairman: No.

Mr. McCain: Thank you. Can I be on the second round, if you have a minute or two left over?

The Chairman: No, I do not think there will be, although I wish there were.

Mr. McCain: That is fine.

[Translation]

Ce qui nous préoccupe également, c'est que cet article ne permet pas, semble-t-il, à un fabricant canadien de faire face à la situation suivante: Un concurrent étranger accorde à votre meilleur client un rabais important; votre seule défense est de faire une remise sur les achats en gros, remise que les coûts pourraient toutefois ne pas justifier; la seule solution est donc de perdre ce client. Voilà en quoi le système envisagé nous préoccupe.

M. McCain: Par ailleurs, vous avez affirmé que quelqu'un qui aurait la possibilité de s'approvisionner au même prix que ses concurrents lorsqu'il fait démarrer son entreprise, pourrait lui-même devenir un concurrent sérieux. Selon vous, il ne devrait pas être tenu à l'écart des prix de faveur accordés à ses concurrents lorsqu'il démarre. Était-ce bien ce que vous vouliez dire?

M. MacIntosh: Non, monsieur; ce n'était pas exactement cela.

M. McCain: Excusez-moi.

À la page 60 vous faites allusion à l'activité réglementée et vous proposez un amendement qui, selon moi, s'appliquerait aux offices de commercialisation. Pensez-vous que vos amendements puissent carrément soustraire à l'application de la loi les offices de commercialisation?

M. MacIntosh: Je ne prétends pas être spécialiste dans le domaine des offices de commercialisation, mais d'après les conversations que j'ai eues avec des gens qui le sont, j'ai cru comprendre qu'en effet, la loi ne s'y appliquerait pas.

M. McCain: J'imagine que votre amendement à l'article 4.5 sur «l'activité réglementée» les concernerait.

M. MacIntosh: Oui.

M. McCain: Vous semblez avoir amplifié l'interprétation que je donne à une activité réglementée qui s'appliquerait aux offices de commercialisation, et vous l'avez précisé en disant que si la création et l'existence de ces offices dépendent des autorités provinciales, on considère qu'ils sont réglementés, n'est-ce pas?

M. MacIntosh: Oui.

M. McCain: Et je crois que c'est beaucoup plus précis . . .

Une voix: Concis.

M. McCain: Oui, concis et explicite plutôt qu'implicite. Je crois que c'est un très bon amendement qui soustrairait entièrement les offices de commercialisation à l'application de la loi.

Me reste-t-il du temps pour une question supplémentaire?

Le président: Non.

M. McCain: Merci. Pouvez-vous m'inscrire pour le second tour, s'il vous reste une minute ou deux?

Le président: Non, je ne crois pas qu'il restera suffisamment de temps mais je le voudrais bien.

M. McCain: Tant pis.

[Texte]

The Chairman: Mr. Breau.

Mr. Breau: Mr. Chairman, one of the witnesses suggested that he thought class actions would be something that would benefit lawyers more than those people who are acting as members in the class action. In reading the brief of the companies, from page 65 on, they make a case that really for the person affected there is not that much benefit. But the real benefit in any civil action is not always the pecuniary interest or advantage that comes to the person who files the suit. For society in general it seems to me that there is some kind of, as we say in French, "un effet normatif" the normalization of these kinds of actions. Do you not really think there can be an advantage to class actions in the sense that business, knowing there is a possibility of class action, it may keep them on guard? Is not that some kind of advantage for the public?

The Chairman: Mr. MacIntosh.

Mr. MacIntosh: Mr. Chairman, I think there is going to be a presentation in the next two or three days to this Committee by the McMillan, Binch firm that goes into the question of class actions in detail, which I have not done in this brief. And no lawyer should ever say anything against a class action, because he is speaking his own interest.

I think the question of whether a class action really serves the public interest is one that is still an open one. In my own province the Chief Justice has made the statement that he is concerned by the class action introduction in this legislation. He has done so on the ground that he believes that it will lead to the courts being cluttered. And I would hope that in our society a better way could be found of protecting the consumer then making lawyers rich. I have a friend who has been engaged in a "class action" now in Kansas City for some four years. Certainly that will probably make that particular company more concerned in the future, but it does strike me that that is a cost which the whole of society will in the end bear. And in cases where there has been misrepresentation as to a product there are other means of protecting the public.

• 2105

Mr. Breau: I am sorry. Could you indicate those means?

Mr. MacIntosh: Yes. Under the Combines Investigation Act at the moment, if there is a misrepresentation, then Mr. Bertrand may take action in respect of that misrepresentation.

Mr. Breau: I am not an expert in law, let alone competition law, but I am wondering whether briefly our counsel could indicate to us the effectiveness of the means that the gentleman has just indicated for action.

Mr. Affleck: First of all, Mr. Chairman, Mr. Breau, it is true, I think, that in the United States there have been a great many cases where the only beneficiaries could be said to have been the lawyers.

Mr. Breau: That happens in other cases, also.

Mr. Affleck: Yes, that is true. But however, we have a section in the bill before us—proposed Section 39.2 which indicates how costs are going to be dealt with. In the United

[Traduction]

Le président: M. Breau.

M. Breau: L'un des témoins a laissé entendre que les actions collectives profiteraient davantage aux avocats qu'à ceux qui se pourvoient en justice. Après avoir lu le mémoire à partir de la page 65, je m'aperçois que les compagnies ne sont guère enthousiastes quant au profit qu'en tireraient les intéressés. Mais celui qui entreprend une action au civil n'en tire pas nécessairement un avantage pécuniaire ou matériel. Ces actions ont pour la société en général ce que nous appelons en français un effet normatif. Ne pensez-vous pas que les actions collectives présentent un avantage en ce sens que les entreprises restent sur leur garde à cause de cette éventualité? N'est-ce pas là une sorte d'avantage pour le public?

Le président: M. MacIntosh.

M. MacIntosh: Au cours des deux ou trois prochains jours le cabinet McMillan et Binch présentera à ce comité un mémoire qui aborde beaucoup plus en détail la question des actions collectives. Aucun avocat ne devrait dire quoi que ce soit contre une action collective car il parle contre son propre intérêt.

Reste à déterminer si une action collective sert réellement l'intérêt du public. Le juge en chef de ma province s'est déclaré préoccupé par l'introduction de l'action collective dans ce projet de loi. Il redoute que cela n'entraîne un surcroît de travail pour les tribunaux. Il faudrait que notre société trouve une meilleure solution que celle qui consiste à enrichir les avocats. Un ami de Kansas City a entrepris une «action collective» et cela dure depuis quatre ans. Il est sûr que la compagnie fera plus attention à l'avenir, mais ce qui me frappe, c'est ce que cela coûtera en définitive à la société. Dans les cas de publicité mensongère, il existe d'autres moyens de protéger le public.

M. Breau: Excusez-moi. Pourriez-vous les indiquer?

M. MacIntosh: Oui. Aux termes de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, M. Bertrand peut entamer des poursuites contre une publicité mensongère.

M. Breau: Je ne suis pas spécialiste en matière juridique et à plus forte raison en matière de concurrence, mais notre conseiller pourrait-il nous indiquer brièvement l'efficacité des moyens que ce monsieur vient de nous proposer.

M. Affleck: Premièrement, il est vrai qu'aux États-Unis on a vu un grand nombre de cas dont seuls les avocats ont bénéficié.

M. Breau: Cela se produit également dans d'autres domaines.

M. Affleck: Oui, C'est vrai. Quoi qu'il en soit, ce projet de loi comporte un article, l'article 39.2, où l'on indique la manière dont les coûts seront réglés. Aux États-Unis, les frais

[Text]

States, it is a contingent fee—they take a part of the action. This proposed section says that the solicitor is only going to get his reasonable solicitor-and-client costs as determined by the court, in certain circumstances. I think that is certainly a much different provision than the one that prevails in the United States.

The other point is that there is provision under the bill, if an individual has suffered substantial damages, to bring a case on his own. But that would be no incentive to the consumer who has suffered \$200 or \$300 of damage, because the court costs involved would outweigh any chance of recovery. What this proceeding is designed to do is to allow those people to get together and to bring a action which otherwise they could not bring by themselves.

Mr. Breau: Mr. Chairman, I would just say that I am not very convinced by the arguments in the brief from page 65 on and from what I have heard here this evening as to the undesirability of class actions. To me, not being an expert in law, it seems that, if the President of Noranda Mines Limited wants to take action against The Steel Company of Canada Ltd., or vice versa, for some reason, the company can defend itself. I do not know why, if it happens to be instead of Mr. Zimmerman, a thousand people like me, we should not be able to get together and take action. And the system in this country is supposed to be fair: if you have got a good defence, you have got a good defence. If you get a bad defence, you lose, and you will have to pay.

The Chairman: Mr. MacIntosh.

Mr. MacIntosh: Mr. Chairman, the primary thrust that we have in our brief is against the substitute action concept. My comments, however, are directed towards the results that have occurred in the United States, and I agree, that there is a difference, that in many of our jurisdictions you cannot have the contingency fee arrangement.

But, just in closing, a friend of mine had a case not long ago which took two years to try and, at the end of that time, the owners of cars got something like \$40 to \$50; that was not a very effective way of protecting the public interest, I do suggest.

Mr. Breau: But, Mr. Chairman, just to repeal my point at the start, the benefit to society is not only the \$40 that goes to the people who take the action. As with anything else in our judicial system, hopefully there is a deterrent effect, and that company may be a little more concerned in the future about dealing with its customers when cases like that arise. It seems to me that this is a benefit to society also, and not only the pecuniary advantage to the person who takes action.

• 2110

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Breau. Mr. Gray.

Mr. Gray: Thank you, Mr. Chairman. First I want to discuss with the witnesses their comments, essentially on page 18 of their brief, about market shares as a threshold for

[Translation]

de justice varient selon les cas. Cet article précise que l'avocat ne touchera qu'un montant raisonnable fixé par le tribunal. Cette disposition diffère totalement de celle qui existe aux États-Unis.

En outre, ce projet de loi précise qu'une personne ayant subi des préjudices importants, pourra se pourvoir seule en justice. Mais cela n'incitera guère les consommateurs ayant subi un préjudice de \$200 à \$300, à entamer des poursuites car les frais de justice dépasseraient largement ce montant. Le projet de loi permet à ces gens-là de se pourvoir collectivement en justice, ce qu'ils ne pourraient pas faire individuellement.

M. Breau: Ce que j'ai lu à partir de la page 65 du mémoire et ce que j'ai entendu ce soir sur les inconvénients d'une action collective ne m'a guère convaincu. Je répète que je ne suis pas juriste, mais si le président de Noranda Mines Limited veut, pour une raison ou pour une autre, entamer des poursuites contre The Steel Company of Canada Ltd., ou vice-versa, la compagnie peut se défendre. Je ne vois pas pourquoi, le cas échéant, un millier de personnes comme moi ne pourraient pas se pourvoir collectivement en justice au même titre que M. Zimmerman. Le système qui existe dans ce pays est théoriquement équitable: si vous de bons arguments, vous gagnez. Si vous avez de mauvais arguments, vous perdez et vous devez payer.

Le président: Monsieur MacIntosh.

M. MacIntosh: Notre mémoire s'insurge d'abord et avant tout contre la notion d'action collective. Cependant, mes remarques reposent sur les résultats que cela a produit aux États-Unis, et il existe une différence, j'en conviens; dans beaucoup de nos juridictions, les frais variables sont impossibles.

Pour conclure, un de mes amis a défendu une cause il n'y a pas si longtemps; à l'issue de ce procès qui a duré deux ans, les propriétaires des voitures ont touché entre \$40 et \$50; selon moi, ce n'était pas une façon très efficace de protéger l'intérêt public.

M. Breau: Mais, je répète ce que j'ai dit tout à l'heure, ce qui profite à la société, ce ne sont pas seulement ces \$40 que touchent les gagnants du procès. Comme pour tout le reste du système judiciaire, on peut espérer là un effet de dissuasion et l'entreprise s'inquiétera peut-être un peu plus à l'avenir de ses clients. Il me semble que c'est donc un avantage également pour la société et pas simplement pécuniaire pour celui qui intente la poursuite.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Breau. M. Gray.

M. Gray: Merci, monsieur le président. Tout d'abord, j'aimerais que nous revenions à la page 18 du mémoire où il est question de la part du marché à considérer comme seuil avant

[Texte]

bringing mergers under review. On page 18 they say there is in effect a threshold under U.S. law, at least under the guidelines established by the U.S. Justice Department, of 8 per cent. Do I read that correctly?

Mr. MacIntosh: Yes.

Mr. Gray: The bill proposes a threshold of 20 per cent, which you say is too low; therefore you want to go to 33½ per cent.

Mr. MacIntosh: Yes.

Mr. Gray: With all due respect, I do not find very much argument as to why 33½ per cent attests more in the public interest than 20 per cent if the American system, which you seem to be happy about, is 8 per cent.

Mr. MacIntosh: Perhaps the point was not made very clearly, Mr. Gray. What we are trying to say is that competition policy in this country may have to be very different than it is in some totally different country with a totally different market. If one has 8 per cent of the U.S. market, one has a market of about 16 million people, and most Canadian companies would be green with envy at the possibility of having a market share of about 16 million people. If the case for interference with mergers was absolutely clear, then it might be that public policy would be justified in interfering at a very much lower level. Without taking the time of this Committee, I refer to the discussion on page 6 of the Skeoch Report, where questions are raised about the efficacy of concepts versus competition. Indeed, Dr. Skeoch, at a conference at Queen's University in 1972, made the comment that competition as a descriptive or normative term had little to recommend it.

My experience with merger cases is that they can very often take a substantial period of time, particularly if one is trying to assess the efficiency that is to be gained by a particular merger. Some years ago, we had an inquiry in the Province of Ontario as to whether it was in the public interest for Consumers' Gas and Union Gas to be merged. That inquiry demonstrated, at least to the satisfaction of counsel for Union Gas, and I was that counsel, that efficiency had not been established. Now that was something that would affect the welfare of the whole province, but that inquiry before a very expert board which does nothing other than deal with energy problems took at least eight months to complete. These inquiries do place a burden on our economy. It is not the lawyers' time; we get paid for that. The problem is that the people who are involved in making managerial decisions are often tied up for months. In that particular case, the senior management of that company did little else for a period of over eight months.

• 2115

I do suggest, having regard to the state of our economy and having regard to the doubts which do exist about the meaning of some of these terms, that one should not err on the side of examining a great many mergers. We really do have a wide world from which to get competition, and I suggest that effective competition can exist in a market where two thirds of the competition is independent, and, accordingly, not much will be lost by raising the threshold this high.

[Traduction]

l'examen d'une fusion. On parle en effet de ce seuil dans le droit américain, ou au moins dans les directives établies par le ministère de la Justice des États-Unis, seuil qui est de 8 p. 100, n'est-ce pas?

M. MacIntosh: Oui.

M. Gray: Le projet de loi prévoit un seuil de 20 p. 100, ce qui vous semble trop bas si bien que vous vous proposez 33½ p. 100.

M. MacIntosh: Oui.

M. Gray: Si vous me permettez, je ne vois pas très bien pourquoi 33½ p. 100 servirait mieux l'intérêt du public que 20 p. 100 si le système américain, qui vous semble satisfaisant, prévoit lui un seuil de 8 p. 100.

M. MacIntosh: Nous ne nous sommes peut-être pas assez expliqués, monsieur Gray. En fait la politique de concurrence au Canada ne doit pas nécessairement être la même que celle d'un pays totalement différent, où le marché est totalement différent aussi. Si l'on détient 8 p. 100 du marché américain, cela représente environ 16 millions de personnes, et la plupart des sociétés canadiennes pâliraient d'envie à la possibilité de détenir une part du marché qui représente environ 16 millions de personnes. Si l'intervention en matière de fusion semblait à coup sûr souhaitable, peut-être qu'on pourrait envisager un seuil bien inférieur. Sans prendre trop de temps, je vous renvoie à la page 6 du rapport Skeoch où il est question d'efficacité et de concurrence. M. Skeoch lors d'une conférence à l'université Queen en 1972 a déclaré que la concurrence, dans son sens descriptif et normatif, n'avait pas grande importance.

J'estime qu'il faut souvent très longtemps pour apprécier l'efficacité gagnée à la suite d'une fusion. Il y a quelques années, on a organisé une enquête en Ontario sur l'intérêt que représentait pour le public une fusion entre Consumers Gas et Union Gas. L'enquête a révélé, au moins c'est ce qu'a estimé le conseiller juridique d'Union Gas que j'étais, que l'efficacité n'avait pas été prouvée. Toutefois, la question touchait le bien-être de toute la province mais l'enquête faite par une commission de grands experts ne s'est occupée que des problèmes énergétiques et a demandé au moins huit mois. Ces enquêtes sont un lourd fardeau pour notre économie. Peu importe le temps qu'y consacrent les juristes; nous sommes payés pour cela. Le problème est que les cadres décisionnaires sont ainsi souvent arrêtés pendant des mois. Dans ce cas particulier, les cadres supérieurs de la société n'ont pratiquement rien fait d'autre pendant plus de huit mois.

Je crois donc que pour ce qui est de notre économie et de l'incertitude qui enveloppe certains de ces termes, il serait mieux de ne pas examiner trop de fusions. La concurrence peut en effet venir du monde entier et je prétends qu'une concurrence efficace peut-être envisagée dans un marché où les deux tiers restent indépendants, et ainsi on n'a pas grand chose à perdre en relevant le seuil jusque-là.

[Text]

If there is a mistake, then action can always be taken to lower it at a later date. But if, as many government authorities are suggesting, there is a need for rationalization of Canadian industry, then mergers will be inhibited if one has to tell clients that a rather extensive inquiry may be conducted into whether the merger will bring about efficiency or not.

Mr. Gray: You seem to be using two rather different arguments for the higher threshold: one is that efficiency requires larger units, which would mean allowing larger market shares without the scrutiny of the anti-trust authorities in Canada; and the other is that answering the queries of the anti-trust authorities in Canada is so time-consuming that the market threshold should be a device for saving the time of businessmen. With all due respect, I find both arguments to be of equal value.

Mr. MacIntosh: Well, no, I am sorry, Mr. Gray, if I have not made it clear, but it is time-consuming. If what we want is to have a situation in which we have many merger inquiries then, certainly, we can have the threshold lower. But I do suggest that some of the more desirable mergers, those that are instituted by industries which are rather small, will not go forward because people are not prepared to employ lawyers and economists to argue these things. I have had specific cases where people have not been prepared to undertake this burden in a day when anti-trust enforcement was much easier than it will be under this proposed legislation.

Mr. Gray: My own view is, because access to a civil merger activity will only be on the initiative of the Competition Policy Advocate, that in any event, with all due respect to the authorities—some of whom may be in this room—charged with administering the law, I would be very surprised if there was a high degree of activity.

If there were the multiplicity of access that we find in the United States through the U.S. Department of Justice and the Federal Trade Commission and private anti-trust suits using three separate and somewhat overlapping statutes, I would say that you may well have a point. Perhaps I should not say this in the presence of some of the people in this room who may have the responsibility, but I would be very surprised if the degree of activity you fear—I am not saying it should be fear in the public interest—would take place.

But let me move on to a related topic. You express concern about the uncertainty caused by the wording of a statute. You say that you are concerned because it talks about a substantial lessening of competition. The wording sounded familiar so I decided to refresh my memory and take a look at the United States legislation, in fact, the Keewatin Act, and I find that the key wording under Acquisitions is

... in any line of commerce in any section of the country, the effect of such acquisition may be substantially to lessen competition and to tend to create a monopoly.

Then the Federal Trade Commission Act, Section 5, simply forbids:

[Translation]

S'il y a erreur, on pourra toujours faire quelque chose pour rabaisser plus tard ce seuil. Par contre si, comme beaucoup d'instances gouvernementales l'ont dit, il est nécessaire de rationaliser l'industrie canadienne, on risque d'empêcher des fusions si l'on doit dire au client qu'une enquête assez longue peut être entreprise pour déterminer si la fusion en question va ou non accroître l'efficacité des entreprises.

M. Gray: J'ai l'impression que vous avez là deux arguments très différents pour relever ce seuil: tout d'abord l'efficacité exige des unités plus larges, donc des parts de marché plus importantes sans examen des autorités anti-trust du Canada; d'autre part, toutes les enquêtes anti-trust au Canada prennent tant de temps que le seuil choisi pour le marché devrait permettre aux hommes d'affaires de gagner du temps. J'estime que les deux arguments sont tout aussi valables.

M. McIntosh: Non, je suis désolé, monsieur Gray, si je n'ai pas été assez clair, mais cela prend du temps. Si nous voulons envisager une situation nécessitant de nombreuses enquêtes sur les fusions, il est certain qu'on peut envisager d'abaisser le seuil. Or, j'estime que certaines des fusions les plus souhaitables, celles qu'envisagent des industries plutôt petites, ne seront pas réalisées parce que les intéressés refuseront de retenir les services d'avocats et d'économistes pour discuter de la question. J'ai des exemples précis où les intéressés se sont déclarés qu'ils n'étaient pas disposés à assumer un tel fardeau alors que la politique anti-trust était beaucoup plus souple qu'elle ne le sera aux termes de ce projet de loi.

M. Gray: J'ai l'impression qu'étant donné que seul l'administrateur de la politique de concurrence aura l'initiative de telles enquêtes, malgré tout le respect que je dois aux fonctionnaires qui seront chargés de l'application de la loi (il y en a peut-être dans la salle ce soir), je serais très surpris que cela touche beaucoup aux fusions.

Si par contre l'accès était multiple comme aux États-Unis par l'intermédiaire du ministère de la Justice, de la Commission fédérale du commerce et des poursuites anti-trust privées ayant recours à trois statuts distincts qui quelque fois se recoupent, vous auriez peut-être raison. Je ferais peut-être mieux de me taire ne présence de personnes qui risquent d'être imparties de cette responsabilité, mais je serais très surpris que le degré d'activité que vous craignez se concrétise.

Enfin, changeons de sujet. Vous déclarez qu'à votre avis un projet de loi est trop imprécis. Vous vous inquiétez qu'on parle d'amointrissement sensible de la concurrence. J'avais l'impression d'avoir déjà lu quelque chose de semblable si bien que je me suis rafraîchi la mémoire en reprenant la loi Keewatin américaine et je me suis aperçu que les termes-clés en matière d'acquisition était

... dans toute ligne de commerce et partout au pays, l'effet d'une telle acquisition risque de sensiblement diminuer la concurrence et de créer progressivement une situation de monopole.

Puis le Federal Trade Commission Act, article 5, interdit simplement:

[Texte]

... unfair methods of competition and unfair acts and practices

I think the American legislation is far more general—legislation that has existed for many years—than what we have now, and, more important, than what we are proposing, and the American legislation has not caused their economy to grind to a halt. Could you perhaps advise us as to how they have avoided this problem with wording no less general—in fact, even more general—than what is being proposed in this bill.

• 2120

Mr. MacIntosh: Mr. Gray, I am not going to repeat what I said earlier, but I also took occasion to do a little reading and I am struck by the fact that in the predecessor to the present proposed legislation, the question of monopoly was dealt with in Section 17; and in that section it provided that no person and no affiliated companies, for the purpose of completely or substantially controlling the market, shall wilfully engage in behaviour that is intended: (a) to eliminate a competitor; (b) to prevent the entry of a person into a market or the expansion within a market of the business of a person; (c) to deter or prevent any other person from engaging in competitive behaviour; and (d), to wilfully engage in behaviour that is intended to place him either alone or together with one or more other persons.

This joint monopolization section is not understood at the moment by any of the lawyers I know who deal with this kind of practice; and furthermore, if one wants to look at the parallel in the U.S., under Section 2 of the Sherman Act, if some person is going to be charged with monopoly, it must be proved that a person monopolizes or attempts to monopolize an industry, class or business himself or he must be a party to an agreement to do so.

I take your point about the provisions of the U.S. legislation, but in this respect the U.S. legislation is more precise than our own. Furthermore, the U.S. may be able to afford a situation where most of the major law firms in the U.S. have substantial anti-trust departments, and if one wants to do that, then we can have legislation which is as general as possible; although I would object to that generality because, in my view, the object of a free society should be to have the citizens know the law as clearly as they possibly can know it, and I do suggest that there are ways of doing this which, so far, the draftsman of the legislation has not chosen to adopt.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Kempling.

Mr. Kempling: Thank you, Mr. Chairman.

Do you think that it would be helpful in this legislation if we had a definitions section?

Mr. MacIntosh: Well, we do have one but ...

Mr. Kempling: Yes, but a more precise one.

Mr. MacIntosh: Yes, I do.

[Traduction]

... des méthodes injustes de concurrence et des actes et pratiques injustes

Je trouve la loi américaine beaucoup plus générale que celle que nous avons depuis des années et que celle que nous proposons, ce qui est plus important. Or la loi américaine ne semble pas avoir détruit l'économie de ce pays. Pourriez-vous nous dire comment ils ont évité ce problème grâce à un texte non moins général, et en fait même davantage, que celui de ce projet de loi?

M. MacIntosh: Monsieur Gray, je ne répéterai pas ce que j'ai dit tout à l'heure, mais j'en ai profité pour faire un peu de lecture et je suis frappé de voir que dans la loi antérieure à celle-ci, la question du monopole relevait de l'article 17; cet article stipulait que dans le but de contrôler totalement ou sensiblement le marché, ni une personne ni des sociétés affiliées n'étaient autorisées à se livrer délibérément aux pratiques suivantes: (a) éliminer un concurrent; (b) empêcher la création ou l'expansion d'une entreprise; (c) dissuader ou empêcher une autre personne d'exercer une concurrence; et (d) se livrer délibérément à des pratiques conçues pour exercer individuellement ou collectivement un monopole.

Aucun des avocats que je connais et qui exercent leur métier dans ce domaine ne comprend l'article portant sur le monopole conjoint; en outre, pour accuser quelqu'un de monopole aux États-Unis, aux termes de l'article 2 de la Loi Sherman, il faut prouver que ce quelqu'un monopolise ou cherche à monopoliser un secteur ou une entreprise, et qu'il le fasse lui-même ou indirectement, en vertu d'une entente.

Je reconnais le bien-fondé de votre argument concernant les dispositions de la loi américaine, mais à cet égard la loi américaine est plus précise que la nôtre. Par ailleurs, les Américains peuvent se permettre de faire face à la situation puisque la majorité des cabinets juridiques ont un service important qui s'occupe du droit anti-trust; si c'est ce que nous voulons, nous pouvons avoir une loi aussi générale que possible; je suis toutefois contre cette généralité car, selon moi, une société libre devrait faire en sorte que ses citoyens connaissent les lois autant que c'est possible; il existe des moyens d'y parvenir mais, jusqu'à présent, les rédacteurs de cette loi se sont abstenus de les employer.

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Kempling.

M. Kempling: Merci, monsieur le président.

Pensez-vous qu'il serait utile d'ajouter à cette loi un article de définitions?

M. MacIntosh: Nous en avons un mais ...

M. Kempling: Oui, mais un article qui serait plus précis.

M. MacIntosh: Oui, je le pense.

[Text]

Mr. Kempling: The thing that strikes me, in going through the briefs and the submissions that we have had, is that we should probably have a rationalization of government regulations before we have a rationalization of industry.

The thing that concerns me—and I am wondering if you have examined this—is that we have had reference made to tariffs here, that a tribunal can recommend and rule on tariffs and tariff reductions; and we have made reference to FIRA; but we have so many other regulations. For instance, we have the Machinery Board in the Department of Industry, Trade and Commerce that gives tariff remissions; and under the Auto Pact, we have designated importers who are people that are not part of the Auto Pact but are designated as importers by someone who is under the Auto Pact.

I am very concerned that, with the combination of the tribunal, FIRA, the Machinery Board, the Auto Pact, the designated importers and so forth, we are just going to have one awful jumble and mess to deal with. Have you examined the Machinery Board and Auto Pact side of this as to how it would be affected by this?

• 2125

Mr. MacIntosh: No, Mr. Kempling, I am not. I have had some experience in dealing with issues of that kind. Unfortunately, I think complexity is part of modern government. While recognizing that, our concern in this brief is to say that the thrust of many of these boards and many of these national policies may conflict, and there must be some way of reconciling what the objective is; we do not see any way of doing this unless the Cabinet has the final right to do that.

Mr. Kempling: I think we agree with you on that point.

I am also concerned about this matter of imported products, and there is nothing in here really to deal with that. I have in my constituency right now the Hoover Company, which just laid off 70 people and is in the throes of possibly closing down their business by reason of imports with which they cannot compete. We have down on the Niagara Peninsula a company making vacuum cleaners, the only one left in Canada, which is in fact being undersold by their parent company in the United States under a brand name. I just wonder if we are going to have any companies to merge if we do pass this legislation.

The powers of the advocate have concerned a number of the witnesses we have had before this Committee. Do you deal with that? I did not go through it completely.

Mr. MacIntosh: No.

Mr. Kempling: Have you any recommendations as to how we should deal with the powers of the advocate, and should we limit them?

Mr. Younger: Mr. Chairman, perhaps I might respond to Mr. Kempling's question on that point. We have not attempted to deal with the powers of the competition policy advocate or various other administrative procedures under the bill, the power of search, the powers of the board and so on. The time limits were such that we just did not have time to do every-

[Translation]

M. Kempling: Après avoir parcouru les mémoires qui nous ont été présentés, je suis frappé de voir qu'une rationalisation de la réglementation s'impose avant celle de l'industrie.

Ce qui me préoccupe, et je me demande si vous y avez réfléchi, c'est qu'on a fait allusion ici aux droits de douane et au fait qu'un tribunal peut se prononcer sur ces droits et leur réduction; nous avons parlé de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, mais il existe bien d'autres règlements. Ainsi, nous avons le Conseil consultatif de la machinerie et de l'équipement qui relève du ministère de l'Industrie et du Commerce et qui accorde des remises sur les droits de douane; aux termes du pacte automobile, nous avons des importateurs désignés; ils ne font pas partie du pacte, mais ils sont désignés par des gens qui, eux, en font partie.

les tribunaux, la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, le Conseil consultatif de la machinerie, le pacte automobile, les importateurs désignés, etc; j'ai bien peur que tout cela réuni n'aboutisse qu'au désordre. Avez-vous réfléchi aux répercussions de ce projet de loi sur le Conseil consultatif de la machinerie et le pacte automobile?

M. MacIntosh: Non, monsieur Kempling. Mais j'ai une certaine expérience de ce genre de problème. Malheureusement, il semble que la complexité fasse partie d'un gouvernement moderne. Tout en reconnaissant cet aspect, nous voulons faire remarquer que les objectifs de ces diverses commissions et beaucoup de ces politiques nationales peuvent entrer en conflit et qu'il faudra un moyen de les concilier. Nous n'en voyons pas à moins que le Cabinet n'ait le droit d'agir.

M. Kempling: Je crois que nous sommes d'accord avec vous sur ce point.

Je m'inquiète également au sujet des importations, qui ne sont pas du tout visées par ce projet de loi. L'usine de la société Hoover se trouve dans ma circonscription; elle a été obligée de mettre à pied 70 employés et devra peut-être fermer parce qu'elle ne peut pas faire la concurrence avec les importations. La seule société au Canada qui fabrique des aspirateurs,—elle se trouve dans la péninsule du Niagara, ne peut pas faire la concurrence avec sa société mère aux États-Unis qui vend ses produits moins cher. Je me demande s'il restera des entreprises à fusionner si nous adoptons ce projet de loi.

Plusieurs témoins ont exprimé devant ce Comité des préoccupations sur les pouvoirs de l'Administrateur. En avez-vous traité? Je n'ai pas pu terminer la lecture de votre mémoire.

M. MacIntosh: Non.

M. Kempling: Avez-vous des recommandations sur la façon de délimiter les pouvoirs de l'Administrateur; croyez-vous qu'il faudrait les restreindre?

M. Younger: Monsieur le président, j'aimerais répondre à cette question. Nous n'avons pas essayé d'examiner les pouvoirs de l'Administrateur de la politique de la concurrence ni les autres procédures administratives prévues par le projet de loi, c'est-à-dire le pouvoir de perquisition, les pouvoirs de la Commission et caetera. Notre délai ne nous a pas permis

[Texte]

thing, and we decided to concentrate mainly on the substantive provisions of the bill. However, like other people, I am sure we all are concerned about the scope of these powers, and the one point we have made throughout the brief is the fact that these powers are virtually independent of the government and can override all other policy considerations.

Is there anything you would like to add to that, Mr. MacIntosh?

Mr. MacIntosh: No.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Kempling, have you concluded?

Mr. Kempling: Yes, that is fine.

The Chairman: Thank you very much. Dr. Philbrook.

Mr. Philbrook: Thank you very much, Mr. Chairman. Through you to the witnesses, in the summary on page S3, number 12, you state:

No legislation as to interlocking management should be enacted prior to the report of the Bryce Commission.

I think that is very interesting work, and I am sure we are all anxious to see that report. I think your suggestion has some merit, if the circumstances permitted. What would you expect to come out of the Bryce Commission Report which would help resolve that subject of interlocking management? Is that just a general, open consideration, or did you have something specific in mind?

Mr. MacIntosh: My understanding of the terms of reference of the Bryce Commission is that this was one of the things it would devote its attention to in its deliberations. I know from appearances with which I am familiar that the Bryce Commission spent a considerable time considering the problem of interlocking directorates and interlocking management. It seems rather unfortunate that legislation is to be enacted, or may be enacted, before the Bryce Commission makes whatever report it is going to make on the subject. It certainly did spend a lot of time considering the issue.

• 2130

Mr. Philbrook: Would that not be true of the Bryce Commission in general? Does it not cover many, many aspects that might be relevant to this proposed legislation?

Mr. MacIntosh: It may well, but that is one thing that it certainly did spend considerable time looking at and investigating.

Mr. Philbrook: One of the important subjects, I believe, the Commission addressed itself to, was that of the size of Canadian companies in terms of overseas' competition. That seemed to me to be a new concept, or one that was brought into greater focus than has been the case in Canada before, the conflict between perhaps not being big enough to compete overseas but being too big to compete effectively in the home market without eliminating competition. In your thinking about the subject, how do you feel about this, perhaps, dilem-

[Traduction]

d'étudier tous ces aspects et nous avons décidé de concentrer notre attention sur les questions de fond. Cependant, comme les autres témoins, nous sommes préoccupés par l'étendue de ces pouvoirs et nous avons souligné dans notre mémoire que ces pouvoirs s'exercent presque indépendamment du gouvernement et peuvent l'emporter sur toutes les autres considérations en matière de politique.

Avez-vous quelque chose à ajouter à cela, monsieur MacIntosh?

M. MacIntosh: Non.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Kempling, avez-vous terminé?

M. Kempling: Oui.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Philbrook.

M. Philbrook: Merci beaucoup, monsieur le président. A la page 3 de votre résumé, vous dites dans votre recommandation numéro 12:

Aucune loi relative au cumul des fonctions ne devrait être promulguée avant la publication du rapport de la Commission Bryce.

Je crois que ce rapport intéresse tout le monde et votre suggestion serait valable si les circonstances nous permettaient d'attendre. Selon vous, comment le rapport de la Commission Bryce aiderait-il à résoudre le problème du cumul des fonctions? S'agit-il d'une recommandation générale de votre part ou pensez-vous à quelque chose de précis?

M. MacIntosh: Je croyais comprendre que le mandat de cette commission faisait allusion à ce sujet précis, entre autres. Je sais pertinemment que la Commission Bryce a consacré beaucoup de temps à l'étude du problème posé par le cumul des fonctions. Il me semble regrettable que la loi puisse être promulguée avant le rapport de la Commission Bryce à ce sujet. La Commission a certainement consacré beaucoup de temps à l'étude de la question.

M. Philbrook: Votre observation ne s'appliquerait-elle pas aux travaux de la Commission Bryce en général? Cette Commission ne s'est-elle pas penchée sur beaucoup de questions susceptibles d'intéresser ce projet de loi?

M. MacIntosh: Cela se peut fort bien mais je sais pertinemment qu'elle s'est beaucoup attachée à l'étude de cette question-là.

M. Philbrook: Je crois qu'un sujet important traité par cette Commission était la taille relative de sociétés canadiennes par rapport à celle de leurs concurrents étrangers. Je crois qu'elle a fait ressortir une situation assez paradoxale, c'est-à-dire qu'une société peut ne pas être assez grande pour faire la concurrence à l'étranger tout en éliminant, par son importance, la concurrence sur le marché intérieur. Que pensez-vous du dilemme posé par ce genre de situation? Envisagez-vous des solutions? Comment parvenir à un équilibre entre la nécessité

[Text]

ma? How could this be resolved, if in any way? Where could we find the balance between the Canadian company's being big enough to compete overseas and yet not too big for the Canadian market, not in the position to reduce competition here? Where do we give the priority? The emphasis? Somebody has to make a decision somewhere, and it seems to me that it may end up as an arbitrary decision. And where we have arbitrary decisions, we may also have inconsistency from one decision to another, from one case to another.

Mr. MacIntosh: We have referred, at various places in our brief, to the problem of international competitiveness. It may well be that in some areas in this country Canada will have to face the fact that 20 million people just do not permit this country to have a significant number of participants in a particular industry.

One of the reasons for the suggestion that the Cabinet have a right to make policy and issue directives is that it seems to us that these are issues that really are far too important to be left to a group of experts with tenure, and a group that does not really have any responsibility for many other aspects of national policy that are affected by our ability to be competitive on an international basis. It has no responsibility for such matters as balance of payments or employment. I agree with you that there is a dilemma, and that dilemma may require a different solution in different industries. But if we do believe we can have in Canada industries that are internationally competitive, and if we also believe we can have a significant number of participants in many industries, I fear that our beliefs are to be disappointed.

Mr. Zimmerman, would you like to say something on that?

Mr. A. Zimmerman (Noranda Mines Limited): Mr. Chairman, I would think there is a distinction to be made broadly between the raw-material industries, the process industries, the original-equipment industries, and the consumer products—and there may be other subdivisions like those. It seems to me that there is an air of unreality about this legislation respecting the first two I mentioned, where world markets prevail entirely; it would not matter if there were only one company producing copper or newsprint in Canada, the price to Canadians would be the same. That, perhaps, is not true in the case of grocery distribution, or some other thing that relies totally on the home market. That seems to me to be the area of distinction that you are seeking.

• 2135

The Chairman: Yes, Mr. Gordon.

Mr. Gordon: I would just like to add that I think it is pretty apparent in the industry which I represent today that, if we are seeking competition, it is there for all of us to see across the world and we are subject to it on a daily basis, and that limiting competition to domestic companies by and in itself does not in any way prevent us from being exposed and very continually exposed to the problems that exist outside of this country. Specifically, we do not look too much further than

[Translation]

d'être suffisamment grand pour faire la concurrence à l'étranger sans trop dominer le marché canadien et causer une réduction excessive de la concurrence? Où situons-nous la priorité? Il faudra qu'une décision soit prise à un moment ou un autre et cette décision pourra fort bien être arbitraire. Mais lorsqu'il s'agit d'une décision arbitraire, il existe aussi la possibilité d'un manque de suite dans son application d'un cas à l'autre.

M. MacIntosh: Nous avons fait plusieurs allusions dans notre mémoire au problème de la concurrence internationale. Il se peut bien que dans certains domaines le Canada doive reconnaître le fait qu'un pays de 20 millions d'habitants n'a pas la population nécessaire pour permettre une participation importante dans une industrie donnée.

Nous proposons que le Conseil des ministres ait le droit d'établir la politique et de formuler des directives parce que nous croyons qu'il s'agit d'une question bien trop importante pour un groupe d'experts, qui sont presque nommés à vie et qui, par dessus le marché, ne sont pas vraiment responsables d'autres aspects de la politique nationale qui sont affectés par notre capacité de faire la concurrence sur le plan international. Ce groupe n'a aucune responsabilité pur des questions comme la balance des paiements ou le chômage. Je conviens avec vous qu'il s'agit d'un dilemme qui peut exiger des solutions différentes dans différentes industries. Mais si nous croyons que nous pouvons garder au Canada des industries en posture concurrentielle tout en maintenant une participation assez variée dans ces industries, je crois que nous seront déçus.

Monsieur Zimmerman, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. A. Zimmerman (Noranda Mines Limited): Monsieur le président, je crois qu'il faut faire une distinction générale entre les industries basées sur les matières premières, les industries de transformation, celles qui fabriquent l'équipement lourd et celles qui confectionnent les produits de consommation—il y a peut-être quelques autres grandes catégories. Je crois que le projet de loi ne tient vraiment pas compte de la situation des deux premières que j'ai mentionnées où c'est le marché mondial qui domine complètement; il importerait peu qu'il y ait seulement une société productrice de cuivre ou de papier journal au Canada, le prix pour les Canadiens resterait le même. Il n'en est peut-être pas de même dans le cas de la distribution de produits alimentaires ou d'autres produits, où c'est le marché intérieur qui compte. Je crois que c'est le genre de distinction qu'il faut établir.

Le président: Oui, monsieur Gordon.

M. Gordon: J'aimerais ajouter que dans l'industrie que je représente aujourd'hui, il est évident que la concurrence existe à l'échelle mondiale et que nous devons y faire face tous les jours. Le fait de limiter la concurrence aux sociétés canadiennes ne nous dispense pas de devoir faire face aux problèmes qui existent à l'extérieur du Canada. En ce qui concerne l'industrie sidérurgique, il suffit de regarder dans la direction du Japon, de l'Italie et de l'Europe pour savoir à quels problèmes nous devons faire face tous les jours.

[Texte]

Japan to see the problem that the steel industry in Canada faces, and faces every day, and to Italy and to Europe.

The Canadian steel industry has been built on a domestic market, but now it is exposed very materially to the competition across the world, and will live or die based on how we can compete, not in Canada, but every place else in the world.

The legislation we are discussing today seems to me to have an inhibiting feature about it, rather than one enhancing our ability to compete. And that is the problem that faces all of us who are leading major industries today.

Mr. Affleck: Well . . .

The Chairman: Mr. Affleck.

Mr. Affleck: Mr. Chairman, would Mr. Gordon then comment on the proposed amendment to proposed Section 32, which allows what would otherwise be an unlawful or illegal conspiracy to take place in the export business. Would that be of assistance, for example, perhaps not to his company, because of the high cost of transportation, but to others?

Mr. Gordon: It is difficult for me to comment on that. It does not apply specifically to the steel industry, and I do not consider myself an expert in the area.

The Chairman: Thank you very much.

Dr. Philbrook, one last, brief question.

Mr. Philbrook: Yes. This questioning led Mr. MacIntosh into the larger area of who gets to make the decision, who has the jurisdiction, the board or the Cabinet. We have discussed this many times with many witnesses, and I found the response very interesting. Particularly among the business witnesses, there seems to be more trust in the ability of the Cabinet to make a just decision than in the ability of the board, which surprised me a bit. There is obviously an assumption there that the quality of the members of the Cabinet is going to be higher than the quality of the members of the board. And yet, I am not sure that there is any guarantee of that.

We have also had quite a bit of discussion about the make-up of the board, that these people should be drawn from pretty high levels of society, perhaps with some variety—high court judges, high-ranking business officials and so on, people who would be well-qualified on the basis of experience and integrity.

Mr. MacIntosh: Dr. Philbrook, my old law school dean, almost going on for 30 years ago now, had a definition of an expert. And in longer than I care to think in practising law, I have not come to any different view. We believe—and I want to be serious—that there are not experts in this field. There are experts, as Dr. Skeoch has pointed out, with very differing views. I am certain that, if I had the power of appointment and chose to appoint a group of people with one particular set of economic views, I could get one result from this legislation, if I drew them from another group, I could get an entirely different result.

I think it was Winston Churchill who said that war is too important to be left to generals. I have the same view about

[Traduction]

L'industrie sidérurgique canadienne fut fondée sur le marché intérieur mais elle est maintenant très exposée à la concurrence mondiale. Sa survie dépendra de sa capacité à soutenir la concurrence, pas seulement au Canada mais partout au monde.

Le projet de loi dont nous parlons me semble plutôt limiter notre capacité d'affronter la concurrence au lieu de nous y mesurer. Mais c'est le problème que rencontrent toutes nos principales industries parmi les plus importantes dans leur domaine.

M. Affleck: Eh bien . . .

Le président: Monsieur Affleck.

M. Affleck: Monsieur le président, M. Gordon voudrait-il faire une remarque sur l'amendement proposé à l'article 32, qui permet ce qui serait autrement un complot illégal, d'avoir lieu dans le domaine de l'exportation. Ne serait-il pas utile, peut-être pas à sa société à cause des coûts élevés de transport, mais à d'autres?

M. Gordon: Il m'est très difficile de répondre à cela. Cette mesure ne s'applique pas précisément à l'industrie sidérurgique et je ne me considère pas comme un expert dans le domaine.

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Philbrook, une dernière brève question.

M. Philbrook: Oui. M. MacIntosh a abordé la question plus générale de l'autorité ayant la compétence finale, la Commission ou le Conseil des ministres. Nous en avons parlé souvent avec de nombreux témoins mais j'ai trouvé la réponse très intéressante. Chez les témoins du monde des affaires surtout, on semble se fier davantage au conseil des ministres qu'à la Commission, ce qui m'a un peu étonné. De toute évidence, on suppose que la qualité des membres du Cabinet sera meilleure que celle des membres de la Commission. Mais il n'y a aucune garantie à ce sujet.

On a également consacré pas mal de discussion à la composition de la Commission. Il était question de choisir des membres ayant déjà fait preuve de compétence spéciale comme, par exemple, des juges de cour supérieure, des cadres supérieurs du monde des affaires—en somme, des personnes intègres avec une bonne expérience.

M. MacIntosh: Monsieur Philbrook, le doyen de la Faculté de droit, quand j'étais étudiant il y a trente ans, avait une bonne définition d'un expert. Et pendant toutes mes années d'exercice du droit, je n'ai eu aucune raison de changer d'avis. Nous estimons très sérieusement qu'il n'y a pas d'expert dans ce domaine. Comme l'a fait remarquer M. Skeoch, il existe des experts dont les opinions sont très divergentes. Je suis sûr que si je pouvais nommer un groupe de personnes ayant une certaine idéologie économique, je pourrais obtenir un certain résultat de ce projet de loi et, d'un autre groupe, un résultat tout à fait différent.

Je crois que Winston Churchill a dit que la guerre est trop importante pour qu'on la laisse aux généraux. J'ai la même

[Text]

questions of competition policy. There are, as the Skeoch Report indicated great disputes among the experts as to what is desirable in that field but as we have also pointed out and as you yourself pointed out, some of these issues raised real dilemmas for Canada as a nation as to which one of two policies that may conflict is to be preferred in a particular case.

• 2140

Now the government does have the responsibility for the whole of government intervention in the economy for better or for worse. They have before them at all times the considerations of where we are in the world in international competition. I think the companies which are represented here have greater faith in the practical experience and the pressures which the Cabinet is exposed to in coming to sensible conclusions than we have in a board which has no real responsibility for many of the issues on which its decisions will have a profound effect.

We have talked in this country, I guess over the last decade, about an industrial strategy. On the power to decide the whole question of mergers, joint monopolization, specialization agreements, monopolies, a person who has that power has the ultimate voice about what industrial strategy Canada is going to pursue on the question of rationalization. We simply do not believe that an issue like that should be taken out of the political context and that the Cabinet in effect should abdicate because it will really not know what direction this board is going to take until the decisions are made. I have made a speech but . . .

The Chairman: Yes you did. Thank you very much. Now we are going to the second round and before we do that—in fact, we will never get to it—I want to ask a couple of questions myself.

In Appendix “A” to your submission, page 16, dealing with regulated conduct, I want to know if there is a typographical error or if in fact you mean that (a) which describes regulated conduct, should have an “or” after it or should it be an “and”. There is a very substantial difference. Perhaps you mean what you say.

Mr. MacIntosh: Yes, I do.

The Chairman: You do. Well then may I ask you this question? By having an “or” it seems to me that your definition of regulated conduct in (a) really would exempt professional engineers, the law society, a whole broad range of groups that are not traditionally considered to be regulated conduct. Would you mind responding to that?

Mr. MacIntosh: You say (a), sir?

The Chairman: Yes, where it reads:

The conduct has been authorized by a public agency duly empowered by or pursuant to an Act of Parliament or of the legislature of a province to give such authorization, or

And then you go on. So it is not conjunctive. My reading of that in a cursory way would indicate to me that you have provided an exemption not for what is generally considered

[Translation]

opinion sur les questions concernant la politique de concurrence. Comme l'a indiqué le rapport Skeoch, les experts diffèrent beaucoup d'avis sur ce qui est désirable dans ce domaine, mais comme nous l'avons fait remarquer, certaines de ces questions posent de vrais dilemmes pour le Canada quand il s'agit de choisir entre deux objectifs qui peuvent entrer en conflit.

Or, le gouvernement est responsable de toutes les interventions gouvernementales dans l'économie, quel que soit leur résultat. Il est toujours conscient de notre posture relative face à la concurrence internationale. Je crois que les sociétés qui sont représentées ici comptent plus sur l'expérience pratique du Conseil des ministres, et les pressions dont il doit tenir compte, pour prendre les décisions raisonnables car une Commission n'a pas de véritable responsabilité pour les graves effets indirects de son action.

Depuis dix ans, on parle d'une stratégie industrielle pour le Canada. Quand on a le pouvoir de prendre des décisions sur les fusions, les monopoles conjoints, les accords de spécialisation et les monopoles, on a une influence déterminante sur la stratégie industrielle qui sera poursuivie par le Canada en matière de rationalisation. Nous n'estimons pas que cette question devrait être retirée du contexte politique et que le Cabinet devrait abdiquer, puisqu'il ne saura pas quelle direction la Commission suivra avant qu'elle ne prenne ses décisions. Je commence peut-être à faire un discours mais . . .

Le président: Oui, effectivement. Merci beaucoup. Nous allons maintenant commencer le deuxième tour, mais j'aimerais d'abord poser quelques questions moi-même.

A la page 15 de votre Annexe (a), il me semble y avoir une erreur typographique dans l'observation concernant l'activité réglementée. Je crois qu'il faudrait lire «et» plutôt que «ou». Le sens change beaucoup. Peut-être que c'est la formulation que vous voulez.

M. MacIntosh: Oui.

Le président: Dans ce cas, puis-je poser cette question? Selon la formulation actuelle de votre définition d'activité réglementée à l'alinéa (a), vous dispenseriez les ingénieurs professionnels, le barreau et toute une série de groupes. Qu'en pensez-vous?

M. MacIntosh: Vous parlez de l'alinéa (a), monsieur?

Le président: Oui, qui se lit comme suit:

L'activité a été autorisée par une autorité administrative dûment habilitée par ou conformément à la Loi fédérale ou provinciale à donner l'autorisation, ou

Et cela continue. Comme ça, vous ne voulez pas dire «et». A prime abord, j'ai l'impression que vous avez exempté non seulement ce qui est considéré généralement comme l'activité

[Texte]

regulated conduct but for bodies that are set up pursuant to acts of Parliament, which is a different thing altogether, I would suggest. I really want to know if you had in mind exemptions for professional engineers, for the law society, doctors—you could go on and on—all of which are set up pursuant to acts of Parliament: the law society, the professional engineers of each province, architects, etc.

Mr. MacIntosh: No. I had not intended to go that far and if it goes that far I had intended only to exempt, as regulated conduct, the conduct which is supervised by a body independent of those who are regulated. That should be an amendment.

The Chairman: Well that is why I asked you whether the "or" should not be "and", . . .

Mr. MacIntosh: No.

The Chairman: Because if it said "and", then in fact you would achieve the objective that you are now pursuing. I think you are talking about regulated conduct which is in fact supervised and supervised is what is contained in (b).

• 2145

Mr. MacIntosh: Paragraph (b) is really intended to deal with a different situation where, to take something with which I do have some familiarity, the Ontario Security Commission may on occasion engage in what I call a watch dog form of regulation and send a series of regulations up to them on behalf of the Toronto Stock Exchange. They either approve or disapprove and at the end of a period, if they do not disapprove you are entitled to put them into effect. But as the provision about regulated conduct is now drawn . . .

The Chairman: You have to specifically direct your mind to the question.

Mr. MacIntosh: You would have to prove in each case that they had specifically directed their mind to the occasion, to the issue. And when they give a blanket approval, I do not know how you are going to justify that burden of proof.

The Chairman: I am not saying that the present proposal is satisfactory.

Mr. MacIntosh: Right, your point is well taken.

The Chairman: I am just saying that your proposal—I want to understand it and decide what you really had in mind.

Mr. MacIntosh: Mr. Chairman, this was drawn somewhat hurriedly. There should have been a reservation in there that a public agency had to be an agency that is independent of the persons whose conduct is regulated.

The Chairman: All right. And not sufficient just to be authorized by an act of Parliament?

Mr. MacIntosh: That is correct.

The Chairman: All right. Thank you very much.

Now, in respect of substitute action, I would like to take a point that was made by one of my distinguished colleagues on the Committee, Mr. Gray, about substitute actions. You seem to be concerned about what others have termed the punitive effect of in fact just enriching the Crown by taking some

[Traduction]

réglementée, mais également les organismes constitués conformément à une loi du Parlement, ce qui est quelque chose de tout à fait différent. J'aimerais savoir si c'était vraiment votre intention de prévoir une exemption pour les ingénieurs professionnels, les membres du barreau, les médecins etc., dont les organismes professionnels sont constitués conformément à des lois du Parlement: la Société des juristes, les ingénieurs professionnels de chaque province, l'Ordre des architectes, etc.

M. MacIntosh: Non. Ce n'était pas notre intention. Nous voulions seulement exempter, comme activité réglementée, une activité qui est surveillée par un organisme indépendant des personnes contrôlées. Tel est le sens de notre amendement.

Le président: C'est pour cette raison que je vous ai posé la question sur «ou» plutôt que «et».

M. MacIntosh: Non.

Le président: Si vous aviez dit «et», le sens serait conforme à votre intention. Je crois que vous parlez plutôt d'activité réglementée qui est contrôlée aux termes de l'alinéa (b).

M. MacIntosh: L'alinéa (b) est censé s'appliquer à une situation différente: par exemple, la Ontario Security Commission peut contrôler certaines activités et envoyer des directives au nom de la bourse de Toronto. Après une certaine période, on a le droit de mettre ces règlements en vigueur s'ils ne sont pas refusés. Mais d'après la formulation actuelle de la disposition sur l'activité réglementée . . .

Le président: Il faut prévoir chaque cas.

M. MacIntosh: . . . il faut prouver dans chaque cas qu'on avait envisagé chaque possibilité, chaque occasion. Lorsqu'on donne une approbation générale, je ne sais pas comment on peut justifier ce fardeau de la preuve.

Le président: Je ne dis pas que la formulation actuelle soit satisfaisante.

M. MacIntosh: D'accord.

Le président: Je veux simplement mieux comprendre votre proposition.

M. MacIntosh: Monsieur le président, nous avons dû rédiger ces amendements à la hâte. Il aurait fallu préciser qu'une agence publique doit être une agence qui est indépendante des personnes dont l'activité est réglementée.

Le président: Très bien. Il ne suffit pas que l'agence ou l'organisme soit autorisé par une loi du Parlement?

M. MacIntosh: C'est exact.

Le président: Très bien. Merci beaucoup.

En ce qui concerne l'action indirecte, j'aimerais répéter une observation faite par un de nos collègues distingués du comité, M. Gray. Vous ne semblez pas accepter le principe qui consiste à appliquer des mesures punitives dont les résultats serviront certainement à enrichir la Couronne plutôt qu'à dédommager

[Text]

action against a group on behalf of individuals and you cannot pass the money out to the individuals. And I must admit that I personally have been concerned about that. Mr. Gray previously, if he does not mind me paraphrasing what he said, had suggested that one might get around that problem by directing the money back into the marketplace one way or another. That would seem to me to address itself to the point that you are making. Or are you in fact opposed to substitute actions per se, or because the money is directed to the wrong place? The argument is about the money, but I wonder if that is really the thrust.

Mr. MacIntosh: There are two points. First of all, we have not gone into class actions in detail but as this Committee knows, there are certainly very differing views on class actions as such. And it does seem to me that in addition to the point that you have just made, there is the further point that it might be well to take one step at a time. And when you have the Chief Justice of my own province being concerned about class actions as such . . .

The Chairman: It is Mr. Estey I think you are referring to.

Mr. MacIntosh: Chief Justice Estey.

It does seem strange that we now are embarking on another novel procedure which I do suggest will add to the workload of the courts.

The Chairman: I want to on behalf of all Committee members thank the witnesses for appearing before us tonight. We appreciate the clarity of the . . .

Mr. Gray: Mr. Chairman, as you borrowed the point I made before . . .

The Chairman: Yes.

Mr. Gray: . . . and you used a very interesting word, "per se", would you allow me to ask the witnesses one quick question?

The Chairman: Of course. Mr. Gray.

Mr. Gray: The chief spokesman for this very useful group here said that he thought it would be better if the law was certain. Do I take it from that that he would be willing to go back to the per se approach of Bill C-256, which simply said, this conduct is unlawful no matter what the circumstances?

Mr. MacIntosh: Mr. Gray, no, I would not. I think that there is some happy medium between a case where you make everything illegal on a per se basis and a case where you turn over to a body powers that lawyers in this country cannot understand and say to the people who are governed: trust us; our officials, like Mr. Bertrand, and I am sure he will do it, will use the power wisely. Now, we have had a thousand years of constitutional practice and the objective of that practice is to attempt to have laws which people can understand, and once we abandon that procedure, I suggest that the rule of law will no longer govern our country.

The Chairman: Mr. Affleck, quickly.

[Translation]

ces personnes pour qui les poursuites ont été entamées. Je dois dire que cela a été une de mes préoccupations aussi. M. Gray avait proposé de contourner cette difficulté en ramenant cet argent au marché d'une façon ou d'une autre. Je crois que cela pourrait représenter une solution à votre problème. Êtes-vous opposé au principe même d'une action indirecte ou au fait que les dommages et intérêts ne profitent pas aux parties lésées? Vous avez fondé votre argument sur ce premier point mais je me demande si c'est votre véritable raison.

M. MacIntosh: Il y a deux points. D'abord, nous n'avons pas traité des poursuites collectives en détail mais comme le comité le sait, il existe des vues très divergentes à ce sujet. En plus de l'observation que vous venez de faire, je crois que vous feriez bien de vous occuper d'une étape à la fois. Lorsque le juge en chef de ma province exprime des inquiétudes sur des poursuites collectives comme celles . . .

Le président: Je crois que vous parlez de M. Estey.

M. MacIntosh: M. le juge en chef Estey.

Il me semble étrange que nous amorçons maintenant une nouvelle procédure qui, à mon avis, ajoutera à la charge de travail des tribunaux.

Le président: Je voudrais au nom des membres du comité remercier les témoins d'avoir comparu ce soir. Nous apprécions la limpidité de . . .

Mr. Gray: Monsieur le président, puisque vous m'avez paraphrasé . . .

Le président: Oui.

M. Gray: . . . et que vous avez employé une expression intéressante "per se", permettriez-vous que je pose une brève question aux témoins?

Le président: Certainement.

M. Gray: Le porte-parole principal de ce groupe a dit qu'il vaudrait mieux que la loi soit certaine. Dois-je comprendre qu'il voudrait que nous revenions à l'approche globale du Bill C-256 qui précisait simplement que telle activité était illégale peu importe les circonstances?

M. MacIntosh: Non, monsieur Gray, je ne le préférerais pas. Je crois qu'il existe un juste milieu entre la situation où toutes les activités d'une certaine catégorie deviennent illégales et celle où on accorde à un organe des pouvoirs que les avocats canadiens ne sont pas capables de comprendre. Et on demande au public de faire confiance aux fonctionnaires qui seront responsables de l'application de ces pouvoirs et qui, dit-on, feront preuve de sagesse. Nous avons une expérience constitutionnelle qui remonte à mille ans dont un des objectifs fondamentaux est d'avoir des lois compréhensibles pour la population. Si nous abandonnons ce principe, je crois que la loi ne sera plus respectée dans notre pays.

Le président: Monsieur Affleck, une observation rapide.

[Texte]

Mr. Affleck: Dealing with the constitution, we have got constitutional cases going on. We just had one last week. I do not think those matters have ever been resolved.

The Chairman: But anyway, we will adjourn in a moment.

I want to thank the witnesses very much on behalf of all Committee members. We assure you that not only the concerns you have verbalized before us tonight in Committee but also the entire brief and all the points made therein will be seriously and carefully considered by members of this Committee within the next few days when we begin to draft our report. We appreciate the clarity of your presentation and we will consider it very carefully. Thank you very, very much, gentlemen.

• 2150

This meeting is now adjourned until 9:30 a.m., Tuesday, June 28, 1977.

[Traduction]

M. Affleck: En ce qui concerne la constitution, il y a des procès qui se déroulent actuellement. Il y en a eu un la semaine dernière. Je ne crois pas que l'on ait jamais résolu cette question.

Le président: Nous allons bientôt lever la séance.

Je voudrais remercier tous les témoins au nom des membres du comité. Nous pouvons vous assurer que vos commentaires ce soir et les arguments que vous avez présentés dans votre mémoire seront étudiés avec soin par les membres du Comité dans les quelques jours qui nous restent avant de commencer la rédaction de notre rapport. Nous apprécions la clarté de votre exposé et nous allons étudier cet exposé avec grand soin. Nous vous remercions beaucoup, messieurs.

La séance est levée jusqu'à 09 h 30 mardi le 28 juin 1977.

APPENDIX "FTE-48"

SUBMISSION OF

ABITIBI PAPER COMPANY LTD.
THE ALGOMA STEEL CORPORATION, LIMITED
CANADA PACKERS LIMITED
COMINCO LTD.
THE T. EATON CO. LIMITED
JOHN LABATT LIMITED
MACMILLAN BLOEDEL LIMITED
THE MOLSON COMPANIES LIMITED
MOORE CORPORATION LIMITED
NORANDA MINES LIMITED
POWER CORPORATION OF CANADA, LIMITED
THE STEEL COMPANY OF CANADA, LIMITED

WITH RESPECT TO BILL C-42
PROPOSED AMENDMENTS TO
THE COMBINES INVESTIGATION ACT

TABLE OF CONTENTSContents

| | |
|--|---|
| Summary | . |
| Introduction | . |
| Mergers | . |
| Monopolies | . |
| Criminal Jurisdiction | . |
| Civil Jurisdiction | . |
| Joint Monopolization | . |
| Specialization Agreements | . |
| Price Discrimination | . |
| Price Differentiation | . |
| Systematic Delivered Pricing | . |
| Regulated Conduct | . |
| Interlocking Management | . |
| Export Agreements | . |
| Competition Policy Advocate | . |
| Multiplicity of Proceedings | . |
| The Competition Board | . |
| Appeals | . |
| Class Actions | . |
| Substitute Actions | . |
| True Class Actions | . |

SUMMARY OF PRINCIPAL SUBMISSIONS

1. The legislation in its present form is phrased in such general terms that it is impossible to predict what meaning will be attributed to much of it.
2. Under the legislation the Competition Board will have a very broad discretion to determine what structural changes may take place in Canadian industry. If Parliament passes the proposed legislation it will have surrendered to a board the power to make vital policy decisions which could have serious effects on the Canadian economy.
3. The legislation does not provide for any effective review of or appeal from the decisions of the Competition Board.
4. The provisions as to mergers (Section 31.71) are phrased in such general terms that it is impossible to tell what mergers are likely to be restrained under the legislation. Indeed, the legislation can be applied to many cases where effective competition will remain after the merger. The legislation does not provide any system by which a person may obtain an advance ruling as to the legality of a proposed merger.

5. The criminal provisions as to monopolies (Section 33) have not been defined with the precision which the Skeoch Committee believed to be desirable and, accordingly, the criminal offence should be eliminated and reliance placed on the civil jurisdiction to regulate monopolies.

6. The Competition Board should have the right to restrain the misuse of monopoly powers; monopoly power should be defined as the power to choose the rate of profit or share of the market to be enjoyed by the monopolist largely free of the restraints imposed by effective competition.

7. The provisions as to joint monopolization (Section 31.73) should be completely recast so that, as is the case with the Sherman Act in the United States, they are only applicable where persons agree to monopolize or attempt to monopolize an industry. The section should never be capable of application where there is no collusion among the parties and where their conduct is the result of competitive decisions independently made.

8. The provisions relating to specialization agreements (Section 31.76) should include agreements relating to actual and potential production, distribution, research and development and other services. The term of approval should be extended so that people may make the capital expenditures necessary

to secure any effective specialization. The legislation should also be changed to permit a specialization agreement on a geographic basis by which one party to the agreement might make the requirements of another in one part of Canada so that the costs imposed by the size of the market could be mitigated. The legislation should also be applicable to joint ventures.

9. Section 34(1)(c) should only be applicable when it is established that a person has engaged in a policy of selling products at unreasonably low prices for the purpose of eliminating a competitor.

10. The provisions as to price differentiation (Section 31.77) if enacted in their present form will actually impede competition and should, at the least, be changed to provide that any order banning price differentiation will be applicable to all competitors in an industry on an equitable basis.

11. The provisions as to regulated conduct (Section 4.5) should be altered so that the determination of a body charged with the regulation of an industry in the public interest will be effective whether that determination consists of specific regulation of the conduct or a conclusion not to intervene where the body has a duty to safeguard the public interest.

12. No legislation as to interlocking management should

be enacted prior to the report of the Bryce Commission.

13. The policy of the legislation as to export agreements should be established with relation to the needs of Canada's international trade.

14. The standards to be applied by the Competition Board in assessing public benefit should be subject to policy directions by the government. All orders as to mergers, specialization agreements and monopolies should be subject to a review by the Cabinet on the basis of their desirability to the national interest, as defined by tests similar to those in the Foreign Investment Review Act.

15. The provisions for a substitute action by the Competition Policy Advocate should be deleted, as the civil right to damages should be used only for the benefit of those suffering damage and the Crown should seek any penalty it wishes to exact in a criminal proceeding.

COMBINES INVESTIGATION ACT

AMENDMENTS(a) Introduction

The Companies submitting this brief believe that it is essential that Canada have an effective competition policy which will further its economic goals and be co-ordinated with the economic policies instituted from time to time for the purpose of achieving such goals. In the Report on Competition Policy issued by the Economic Council in 1969, it was stated that the "future effectiveness of competition policy in Canada will depend very much on how well it can be co-ordinated with other economic policies" and that "agreement on policy objectives will be a first essential". The five economic goals for Canada defined by the Council were:

- A. full employment,
- B. high and sustained economic growth,
- C. reasonable price stability,
- D. a viable balance of payments, and
- E. an equitable distribution of rising incomes.

The conclusions of the Economic Council set a desirable framework for the assessment of Bill C-42. It is sub-

mitted that, although Bill C-42 contains some clearly desirable elements which will contribute to the achievement of such goals, certain features of it are likely to impede the attainment of such goals and, accordingly, should receive serious reconsideration. It is possible to have effective competition legislation without creating the uncertainties inherent in the proposed legislation.

The major concerns of the Companies submitting this brief are stated generally in this Introduction. These issues are then discussed in greater detail under the headings which follow and specific recommendations for changes in the legislation are contained in Appendix A to this brief.

The proposed amendments will give the Competition Board and the Competition Policy Advocate wide powers to determine the structural development of the Canadian economy pursuant to legislation phrased in such general terms that it is impossible to predict what meaning will be attributed to much of it.

The proposed legislation goes beyond what is required to establish a Canadian policy for maintaining effective competition in the market-place. It may be amended to achieve the objectives sought by the Economic Council and the Skeoch Committee as to a more flexible competition policy. This may be done while retaining the political control over competition policy which will be lost under the proposed legislation but which is surely essential in a free society.

One of the Government's objectives for industrial development, as stated by the Minister of Industry, Trade and Commerce in 1973, is "to develop an efficient and internationally competitive manufacturing and secondary processing industry to meet competition at home and abroad". There appears to be a general recognition in Canada that many parts of Canadian industry will need to be substantially re-organized if this objective is to be met. Fresh impetus will be given to the need for such a re-organization by the changes resulting from the Gatt negotiations, which will undoubtedly require significant structural changes in Canadian industry. Such changes will have profound consequences for all aspects of the Canadian economy and, accordingly, it is essential that the Government of Canada be in a position to have an effective voice in these vital developments.

The powers of the Board are of such a general nature that it will be impossible for persons subject to such power or indeed for Parliament or the Government to determine in advance what conduct is or is not permissible. It is admittedly difficult to enact precise legislation in this field although, if greater weight had been given to the desirability of persons being able to predict the effect of laws on them, the Bill could have been more specific or, indeed, some of the more general powers conferred on the Competition Board could have been eliminated.

Under the proposed legislation, the Competition

Board's decisions will neither be the subject of any effective review by the Courts or be subject to review by the Government which must surely bear the overriding responsibility for the results of any regulation of the Canadian economy. Indeed, under Bill C-42 the Competition Board may effectively override a decision of the Cabinet made under the Foreign Investment Review legislation and prohibit a merger which the Governor-in-Council has found to be in the public interest.

As differing views may be held even by experts as to what is and what is not a desirable degree of concentration in industry, what results may be achieved by rationalization and when economies of scale may be obtained, the actual effect of the legislation will depend in large part on the views of the particular experts appointed to the Board by the Government. Having regard to the importance of the decisions to be made, it is important that these decisions not be made the sole prerogative of a body with tenure which, as a practical matter, will not be subject to policy direction by Government.

Although the preamble to the legislation indicates that it is a central purpose of Canadian public policy to provide an "economic environment that is conducive to the efficient allocation and utilization of society's resources, stimulates innovation in technology and organization, expands opportunities relating to both domestic and export markets and encourages the transmission of those benefits to society

in an equitable manner", the tests to be used by the Board in exercising its wide powers do not ensure that all these objectives will be considered by the Board in making its determinations. In addition, the broad range of public policy objectives considered desirable in assessing mergers for the purposes of the Foreign Investment Review Act have been given no place in the Bill.

The legislation places a heavy onus on those seeking rationalization to establish that it will result in greater efficiency; in practice it will be very difficult in many cases to establish the high probability of efficiency gains required to justify a change in industrial structure even though lower costs may be the hope of the participants and the reason for the rationalization.

Although the preamble to the legislation indicates that the effective functioning of a market economy may only be ensured through the recognition and encouragement of the role of competition, the enactment of general laws of general application and by the administration of such laws in a consistent and uniform manner, the legislation confers on the Board the power to place competitors at a substantial disadvantage vis-a-vis their fellow competitors. Under the provisions relating to price differentiation, the Competition Board may order one supplier to set discounts which must be justified on a cost basis while leaving other suppliers free to establish discounts which are not based on such considerations. Such

an order would place one competitor at a very significant disadvantage vis-a-vis his fellow competitors and the ability to grant such discriminatory orders appears to be contrary to the objectives of the legislation.

The application of the legislation to regulated industries will make it impossible, in some cases, to justify conduct which is subject to regulation by a properly constituted regulatory body. Indeed, if the provinces wish the decisions of provincial regulatory bodies to be an effective determination of the public interest and prevail over the provisions of the Combines legislation, it will be necessary in many cases for the provinces to change the type of regulation and administration presently practised. It will be necessary for them to have a much more detailed regulatory system than at present which will inevitably require more formality and be more costly and time consuming than the present practice. It is submitted that when Parliament or a provincial legislature authorizes a public agency to regulate an industry in the public interest, such a body's actions should determine what is in the public interest and there should not be an additional review by some other body.

The grant of a power to the Competition Policy Advocate to bring a class action where no member of the public chooses to do so is an undesirable development as the state should surely enforce its laws by penal actions and by orders regulating the conduct of individuals, rather than by recovering damages for the benefit of the consolidated revenue fund when the state has not suffered any damage whatsoever.

(b) Mergers - Section 31.71

The basic problems with the proposed merger procedure are:

- A. It is impossible to tell what mergers are likely to be restrained under the legislation.
- B. The legislation can be applied to many cases where effective competition or rivalry between persons seeking the same business will remain after the merger, as even in the case of horizontal mergers where a threshold test is applicable any merger involving more than 20% of the market in question could be restrained.
- C. Although the rationalization of Canadian industry involves questions of the greatest national importance, the Board is not subject to any Cabinet direction in the formulation of its policy. The tests to be applied by it do not encompass the whole range of national objectives which are important in formulating Canada's economic strategy.
- D. The conditions by which gains in efficiency may justify a merger are so stringent that a Board minded to do so could effectively limit the application of this defence to a relatively few cases.
- E. The provisions of Section 31.71(7) effectively

preclude the Board from approving a merger which would give the parties to a merger virtually complete control of a product in a market. Yet Canada has found some ventures, such as the development of the tar sands and petrochemical projects, require the participation of many of the potential competitors and, on occasions, very significant degrees of concentration in a particular industry.

F. There is no provision enabling persons to obtain advance clearance of a proposed merger.

The touchstone as to the Board's determination regarding the propriety of a merger will be the possible effect of such a merger on competition. It should be recognized that there are varying views as to the nature of competition and the goals which should be set in determining the effect of any particular merger on competition. Dr. Skeoch, in a paper given at Queen's University on January 20th, 1972, said that the term "competition" was:

"almost synonymous with combines policy; most of us have used it either by itself or with some qualifying adjective, such as 'effective' or 'workable', with a vague feeling of uncertainty, perhaps as to whether we were referring to a

condition or a process, but also with a conviction that we were dealing with a clearly identifiable concept. Recently there has been recurring doubt as to the usefulness of the word. 'Competition' one economist has observed is a many faceted concept; it means different things to different people."

After discussing the views of several experts as to what competition meant he concluded, "in any event 'competition' as a descriptive or normative term has little to recommend it". Dr. Skeoch then embarked on a useful discussion of "Competition and Numbers", commenting that in economic theory it had become the custom to relate different market situations to differences in the number of sellers. He contended that this type of analysis caused people to identify competition with a large number of sellers and monopoly power with small numbers, adding that:

"This process reaches its culmination in the calculation of concentration ratios for all of the industries in the economy and then to a system of classification in which all industries in which the four largest firms account for more than 50% of the output are put in the monopolistic category and those industries in which the four largest account for less than 50% of output are

placed in the competitive category.

Such uses of numbers contribute little to our understanding of the functioning of markets. Current views on the relation between size, especially size relative to the market and efficiency, range from the view that efficiency is the function of size to the view that there is some inherent inefficiency in a very large business."

Dr. Skeoch concluded that the objective should be to have firms:

"big enough absolutely and relative to the size of the market to achieve all of the advantages - technological, marketing, research, and so on - that are needed to run an efficient firm. So long as we have that number and so long as the dynamic variables are not brought under control, we have the best outcome that is possible - whatever the absolute number of firms may be."

Again he suggested that the use of "competitive", either as a descriptive or a normative term, is of little value.

It is obvious from this discussion that views as to the desirable objectives regarding competition and concentration may differ, even among experts and that terms such as "competition" have little absolute meaning. Accordingly, it

must be recognized that the meaning of this legislation will, in many ways, depend largely upon the choice of the experts who will staff the Board. Thus it is important that their power to reorder industry be limited to cases where the proposed or existing situation constitutes a clear danger to the attainment of public policy objectives, that the grounds on which they may act be defined as precisely as possible and that, given the large measure of discretion which will necessarily remain to such a Board, its exercise of discretion be subject to policy directives from the Government so that the ultimate responsibility may rest with politically responsible authorities. The provisions in Section 31.71 do not meet these criteria.

Section 31.71(2) provides that a merger is only subject to restraint if it "lessens or is likely to lessen substantially actual or potential competition in a trade, etc.". This test does not permit one to predict the cases to which the section will be applicable as the term "substantially" may be interpreted in a variety of ways; consequently the Board has virtually a complete discretion in determining the point at which a decrease in competition resulting from a merger becomes improper. The term "substantial" may mean, *inter alia*:

- A. of ample or considerable amount, quantity or dimensions,
- B. real or true for the most part,

C. having substance,

D. not negligible.

The U.S. Supreme Court has interpreted sales of as little as \$60,800 (United States v. Loews Inc., 371 U.S. 38, 49 (1962)) and \$190,000 (Fortner Enterprises, Inc. v. United States Steel Corp., 394 U.S. 495, 502 (1969)) as effecting a "not insubstantial" amount of commerce. Accordingly, it will be quite open to a Board to determine either that mergers are not contrary to public policy unless they are likely to lessen actual or potential competition very significantly or that they should be restrained in cases where the lessening is other than insignificant.

The difficulty of interpretation is increased because the word "substantially" is used in several contexts in the proposed legislation. If one accepts the canon of interpretation that the same word should ordinarily be given the same meaning throughout a statute, difficulties become apparent. For example, the term is used in Section 31.72 in the definition of "monopoly" where the draftsman obviously thought that it would ordinarily mean a very significant part of anything, as he thought it necessary to read this meaning out of the Bill by sub-section (5) of this section stating that accounting for less than 50% of an industry could constitute substantial

control. The term "substantial" is also used in a number of other cases in the Bill. It is by no means certain that it is intended to have the same meaning in each case. It seems undesirable and unnecessary that the legislation should be drafted in this uncertain way, even allowing for the difficulty of being precise in this area. The legislation would be more precise if Section 31.71(2) was limited to mergers which eliminated effective competition. Admittedly, this is not a precise test but it should certainly prevent a Board from making an order where powerful and effective competitors remain in the market-place after the completion of the merger.

In contrast to the factors considered to be relevant to the determination of public benefit under the FIRA legislation, the factors to be taken into account in determining what mergers shall or shall not proceed are rather restricted. Under the provisions of Section 31.71(3), if the Board finds that a person is or is about to be a party to a merger which lessens or is likely to lessen actual or potential competition substantially, it may make an order directing, among other things, that the merger be dissolved. The Board is directed by sub-section (4) to have regard to a number of factors but it does have a free hand as to the weight to be given to such factors and these factors relate exclusively to competitive considerations.

Sub-section (5) does provide that the Board shall

not make an order where it is satisfied by the parties to a merger that the merger "has brought about or that there is a high probability that it will bring about substantial gains in efficiency by way of savings of resources for the Canadian economy that are not reasonably attainable by means other than the merger". The test is a restrictive one as, unfortunately, it is not always possible to predict the results of a merger with the assurance that there is a "high probability" of any particular result. It seems strange that such an onerous test has been established if the intention is to create a flexible, adaptable and dynamic economy as unfortunately certainty and dynamic change are unlikely to walk hand in hand. It should be noted that this test is more onerous than that proposed by the Skeoch Committee (page 125 of the Skeoch Report) which did not require any proof of a "high probability" of real-cost economies. The onerous nature of this test may be contrasted with the provisions of Section 31.71(2) which makes a merger subject to attack if it is "likely" to lessen competition.

The difficulty of establishing "gains in efficiency" is significantly increased by the further requirement in subsection (5) that it be shown that these gains are not reasonably attainable by means other than the merger. This opens a wide field for speculation and if the intention of the legislation is to create a dynamic economy it seems desirable that potential gains in efficiency not be forfeited by a resort to speculative consideration as to gains which might be made if measures other than those considered

desirable by the parties to the merger were adopted.

The difficulty of determining when the legislation will be applicable is aggravated by the provision of Section 31.71(2) that orders may be made in respect of mergers which are likely to lessen substantially potential competition. The difficulties of assessing when a merger affects potential competition must necessarily be very great as such an enquiry by its very nature must be speculative. It seems desirable that limitations should be placed on the extent to which speculation may be employed. The same problem has arisen under American legislation and a useful recommendation was made in the Report of the Task Force on Productivity and Competition (the Stigler Report) where it is stated at page 31 that:

"The identity of potential entrants should not be established by introspection. If the producer of X is truly a likely entrant into the manufacture of Y, the likelihood will have been revealed and confirmed by entrance into Y of other producers of X (here or abroad), or by the entrance of the firm into markets very similar to Y in innumerable respects."

A limitation on the powers of the Board to make an order in cases where it conceives that there is a threat to potential competition should, it is submitted, be imposed in the terms

of the Stigler proposal.

There is little doubt that the criteria for allowable mergers in the Bill may be interpreted so restrictively by the Competition Board that the only significant mergers to receive approval will be those where substantial gains in efficiency very obviously may be achieved. The narrowness of the test may inhibit certain mergers which could be of significant benefit to Canada and which might well be so considered if the general tests used under the Foreign Investment Review Act were applicable. For example, a merger might not result in any gain in efficiency but might ensure continued employment in an industry by ensuring a market for that industry.

There seems to be little recognition in the legislation of the complexity of inquiries which may be conducted under the legislation. Unfortunately, inquiries as to whether or not mergers are likely to result in substantial gains in efficiency are likely to be highly complex. In the relatively few cases where inquiries have occurred in Canada as to the efficiency of an industry or the gains to be obtained by merger in an industry, the inquiries have been time consuming and costly. The inquiry as to Canada's agricultural implement industry took a substantial time to complete as did the inquiry as to whether gains in efficiency might be obtained by the merger of Ontario's two largest gas distributing companies, even though the latter inquiry was conducted by an expert tribunal whose members had many years experience in regulating

gas distributing companies. The expense involved in such hearings and the major time commitment by the management of the companies involved in mergers will in many cases serve as a deterrent to mergers.

As the cost of such an inquiry may impose a very heavy burden, particularly on small companies, it is suggested that an inquiry should only be undertaken in circumstances where it is clearly for the public benefit. The proposed provisions of Section 31.91 do not ensure this result. It is submitted that the test in that section as to whether a *prima facie* case for an application to the Board has been made by the Competition Policy Advocate should be whether the merger, actual or proposed, would constitute a clear and present danger to the continuation of effective competition in the relevant market. Then no order of the Board could be sought unless the Competition Policy Advocate adduced facts on a preliminary application indicating the actual or proposed merger constituted some real threat to effective competition. Unless such a test is inserted there may be a tendency to allow the Competition Policy Advocate to have "his day in court" in any case which is not patently frivolous. A similar test should be inserted in respect of all orders covered by Section 31.91.

If as the Economic Council recognized there may be public benefits from mergers, it would seem appropriate that the inquiry should only be conducted where the merger constitutes a clear danger to the continuation of effective competition in

the market. For this reason, it is regrettable that, in the case of horizontal mergers, Section 31.71(2) has set the threshold for inquiry at the level of any merger which involves more than 20% of any market. In the case of Canada's domestic market, this means that a merger of companies having a combined national market of four and a half million people may be the subject of an inquiry. Under U.S. law, normally a merger of companies having as much as 8% of the U.S. market will be free from attack under the guidelines used by the Justice Department; the threshold in the U.S. is set at a national market share of about sixteen million people. Obviously, the test in Canada cannot be the same having regard to the comparable sizes of the two markets. Nevertheless, it would seem desirable to set the threshold at a higher level, say 33-1/3% of any market. This level should be sufficiently low to ensure effective competition.

In any event, if a threshold test of 33-1/3% resulted in any adverse effect on competition, it would always be open to the Government to obtain the necessary degree of competition by permitting imports. The establishment of the threshold at a level as low as 20% will in all probability result in the Competition Policy Advocate and the Board regarding mergers involving more than 20% of the market as suspect under the policy established by the legislation. It is perfectly obvious that requirements of scale in many industries dictate that a company should have a market share significantly greater than 20% of the market.

There is a grave danger that whatever threshold test is established it may be considered by the Competition Policy Advocate and the Board as an indication that all mergers involving any greater segment of the market are suspect. Accordingly a provision should be inserted stating clearly that no adverse inference is to be drawn because a merger exceeds the market share stipulated in the threshold test, i.e., the threshold test should merely be used to establish the jurisdiction of the Board.

Sub-section (7) effectively prohibits mergers which will result in virtually a complete control of the market by the parties to the merger. The Board in such cases may permit the merger if removal of customs or other trade barriers will provide an effective measure of competition. In most cases, any merger which involves substantially the whole of the market would be recognized as being contrary to the public interest. The difficulty is that there are now projects being undertaken and proposed in Canada which require great concentrations of resources. It may be that on the short term and even in some cases on the longer term the public interest will require that industrial ventures be undertaken by parties who have the whole of the Canadian market if they are to attain any competitiveness in comparison with industries in other countries. It should surely be open to the public authorities to permit this in appropriate cases as the public benefits to be obtained from such a concentration could conceivably outweigh the dangers involved to effective competition. Ordinarily, this

is not a choice which will need to be made but those responsible for the structure of Canadian industry should not be precluded from making such a choice in an appropriate case.

Accordingly, it is submitted that, if a Board is to be given powers to determine the appropriate structure of Canadian industry by regulating mergers and specialization agreements, it should be required to take into account tests as to public benefit which ensure that all elements of the public interest be considered by applying tests comparable to the tests in the Foreign Investment Review Act. Then if, after considering the balance of public interests, the Board determined that a merger was likely to be contrary to the public interest, it could be prohibited or a divestiture order made.

The Board is directed by Section 31.71(4)(n) to consider, in determining whether some order should be made, the likelihood that a firm that is a party to the merger or proposed merger was or is about to fail. However, although the Board is directed to consider this factor, it may, as the legislation is presently drafted, prohibit or dissolve the merger. It is difficult to understand how a merger of a successful firm with a firm which is about to fail could possibly have any adverse effect on competition. It is submitted that, in cases where a company is about to fail, the prospect of a merger being the subject of an extensive hearing may deter anyone from attempting to acquire it and save the

business. Clearly if a firm is about to fail, there is a limited amount of time within which a merger may be made and, accordingly, it would seem desirable to specify clearly that such a merger is free from attack. Then the parties to the merger, if satisfied that they could establish that the firm was about to fail, could proceed safely without any concern that their business arrangements would later be set aside because the Board considered that some other way could be found to save the company.

There is another closely related problem. It is not uncommon for a company to determine that it is not prepared to continue a business or some aspect of a business. Once a bona fide decision of this kind is made, the company ceases to be an effective competitor and a merger involving the business to be discontinued will have no effect on competition. It may well be possible in such cases for a buyer to be found who will continue the business and, in most cases, the potential buyer of such a business, which is unlikely to be an attractive proposition economically, will be an existing competitor. If, however, a sale to a competitor can only be completed after an examination by the Competition Policy Advocate and a hearing by the Competition Board, the result in many cases may well be that the business will simply be terminated and the jobs of the employees involved will be lost. The Board should be directed

that when it finds that such a decision has been made, no order may be issued prohibiting the sale of such a business to an existing competitor. If such a prohibition is inserted, the parties involved in any sale of such a business may proceed with reasonable assurance that, if the decision to discontinue has been a bona fide one, a sale of the business will not later be set aside.

Under the proposed legislation, parties to a merger will not have an opportunity to obtain an advance clearance of a merger from the Board. Instead the Competition Policy Advocate will have the right to bring an application to the Board after the merger has been completed seeking a divestiture. As the legislation is imprecise, it would be very difficult for anyone to predict the result of such an inquiry by the Board. Faced with such an uncertain prospect, parties interested in mergers may well hesitate to proceed, particularly in cases where the merger involves companies with limited resources of time, money and management. It is submitted that the legislation should establish a procedure by which parties to a proposed merger may obtain an advance clearing from the Competition Board as recommended by the Skeoch Committee (page 337 of Skeoch Report).

Furthermore, having regard to the difficulties which

would be created by a divestiture order, the Competition Policy Advocate should be required to bring any application in respect of a merger before the Competition Board within no more than three months after the matter comes to his attention or, in any event, no later than one year after the completion of the merger. If a short limitation of this type is not provided, parties to a merger will be faced with an undesirable uncertainty which can only hamper the success of their venture.

It is submitted that when the consequences as to the effect of concentration are subject to significant differences of opinion it is desirable that public policy be developed so that the state intervenes with the individual decisions of the participants in the market system only in cases where a substantial public benefit will clearly result. It is for this reason that suggestions have been made in this brief that limitations be placed on the ability of the Competition Policy Advocate and the Board to extend widely the area of possible intervention. The costs of such intervention are very real and probably the most onerous cost is the possible loss of entrepreneurial activity which will result from the pre-occupation of management with extensive inquiries. As there can be no assurance that the intervention of the state in the rationalization of industry will produce positive good other than in cases where the re-organization clearly threatens effective competition, the power of intervention should be limited.

(c) Monopolies

(i) Criminal Jurisdiction - Section 33

Under the proposed legislation, the criminal sanction in respect of monopolies found in Section 33 is to be retained. This is contrary to the emphasis on civil procedure advocated by the Economic Council and the Skeoch Committee. The Economic Council suggested that the present criminal provisions should be eliminated in favour of a civil jurisdiction. The Council suggested a two-fold approach to the concentration problem - reliance on the merger jurisdiction and a regulation of specific exclusionary trade practices deemed to be contrary to the public interest together with a power to recommend legislation to deal with "extreme cases of dominance". The Skeoch Committee states at page 39 of its Report that:

"One of the central difficulties with using the criminal law in this field (Combines law) is that the function of criminal law and the purpose and capacity of the criminal sanction depend upon a substantive prohibition that is defined sufficiently precisely in advance that a person has fair notice, before engaging in the conduct, that it is against the law and the public interest for him to do so."

Again at page 41 the Committee said:

"Criminal law does have a vital role to play in the total enforcement scheme but only in the limited sphere where it can be effective, namely with respect to conduct that can be defined with a reasonably high degree of precision and that is generally agreed to be contrary to public interest regardless of its more specific factual conduct."

It is obvious from a reading of Section 33 that the criminal legislation as to monopoly does not meet these qualifications. As mentioned earlier in this brief, the question of whether a person or persons substantially control a particular business is not an easy one. Once this hurdle is crossed, then the Court is asked to determine whether the monopoly power was exercised "to the detriment or against the interests of the public". It is perfectly obvious that this is not a precise test which gives to the persons affected by it any ability to predict what the result will be in a particular case. It is also obvious from the discussion of monopoly found at page 127 et seq. of the Skeoch Report that the problem posed by monopolies is a difficult one for public policy and that views as to the benefits and detriments of concentration may well differ. In such circumstances, the monopoly offence should either be defined precisely, which would be very difficult to do, or the offence should be eliminated and reliance should be placed on the civil jurisdiction to regulate monopolies.

(ii) Civil Jurisdiction - Section 31.72

As the legislation is presently drafted, it confers a great discretion on the Board to determine what is a "monopoly". Sub-section (1) of Section 31.72 provides that it means a situation where one or more persons substantially control throughout Canada or some area of Canada a class or species of business. It is clear that the degree of substantial control required to constitute a monopoly may fall far short of the dominant position which is ordinarily considered to be a condition of monopoly. Sub-section (5) of Section 31.72 ensures this result by providing that substantial control may exist even where a person accounts for less than 50% of a class or species of business in Canada or any area thereof. It is also clear that a monopoly may exist, for the purposes of the legislation, even though competition continues to exist in the industry because Section 31.72(2) gives the Board power to regulate monopolies where competition exists. Thus, it will be impossible for anyone to tell what constitutes a "monopoly" until the Competition Board decides in each case whether the situation is a "monopoly". It is submitted that this is an unacceptable position especially when one of the remedies is a divestiture.

The problem is made more difficult because the Board may take action not merely in respect of the practices specifically described in Section 31.72 which may be engaged in by the monopolist but also may take action where, in its view, some action of the monopolist restrains "economic activity". It

is difficult to say what meaning may be given to such a general phrase as "restraining economic activity" particularly when successful competitive activity may limit the economic activity of others. One economist, although stating that the section is capable of more than one interpretation, has suggested that the clause may be used to regulate the level of prices in relation to costs. It is submitted that such price regulation if it is to be adopted should be legislated precisely. This vague type of catch-all terminology also appears in Section 31.71(2)(d) and in Section 31.73(1)(f) adding confusion to what is already imprecisely stated.

The necessity for such vague legislation has not been established either by the investigations of the Economic Council or by the Skeoch Report. Indeed the Economic Council did not include in its proposals any special provisions dealing with monopoly and dominant firm situations as such. Rather problems arising from the emergence or existence of monopolies were to be dealt with by the proposed tribunal as part of its power to regulate mergers and specific trade practices. (See pages 120 and 128 of the Interim Report on Competition Policy of the Economic Council.) The Skeoch Committee's preference was to ensure that monopoly power not be used so as to interfere with dynamic change and with the achievement of real cost economies. However, the Skeoch Committee defined monopoly in terms of persons occupying a "dominant position" in a market. Under its proposal, such domination would only occur when a person was a true monopolist in that it had the power to choose the rate of profit or share of the market to be enjoyed by it

largely undeterred by the ability of competitors to influence its profits or share of the market. The Competition Board would only have the power to make an order where a person occupying such a position misused it by creating or enhancing significant artificial restraints in a market which were not justified or offset by real cost economies resulting from such conduct.

Having regard to the views of the Economic Council and of the Skeoch Committee, it would seem desirable, if legislation is to be enacted dealing specifically with monopolies, to define the term more precisely so that the application of the legislation is confined to situations which are monopolistic in the traditional sense and are likely therefore to have the normal adverse features associated with them which economic theory ascribes to true monopolies. As the Skeoch Committee indicated at page 149 of its report, there may be real dangers in dealing with "monopoly power" even when it is defined in its strict sense. At that page, the Committee said that perhaps the most fundamental argument against any general move to dissolve monopoly power is that advanced by Professor Edwards:

"The desirability of substantial improvements in structure is, to me obvious but to entrust the task of planning to a few planners involves the difficulty inherent in such public planning - that structural foundations of the future will be shaped to the values of a few persons and in disregard of everything of which the planners were inadequately aware, such as

unforeseen developments in technology, in economic organization and in social institutions."

It is submitted that this danger will be exacerbated if the Board is left to determine the meaning of such inexact concepts as "monopoly", as it is proposed to be defined, and "restraining economic activity".

It is submitted that, as the Skeoch Committee recommended, the term "monopoly" should be defined as applying only to situations where one person or two or more persons, who are affiliated, have the power to choose the rate of profits or share of the market to be enjoyed by them largely undeterred by the existing ability of competitors to compete away such profits or share of the market by offering more favourable terms to customers. If such a definition was adopted, it would mean that the regulation of monopoly would be confined to cases where persons had the power to impose their will upon the market.

The adoption of such a concept would make it unnecessary to include Section 31.72(5) which indicates that persons may have substantial control of a market even where they have less than 50% of the business. The danger of this legislative presumption is that it will encourage the Board to classify as monopolies entities which are certainly not monopolies in the sense in which the word is ordinarily understood and which do not have the power to impose their will on the market.

It is surely desirable that a person not be found to be a monopoly unless he wilfully sought the position or is seeking to create or to entrench such a position. Under the U.S. legislation dealing with monopolies, such an intention is a necessary element. It has been recently said by the Supreme Court of the United States in United States v. Grinnell Corporation, 384 U.S., 563 (1969) at pages 570-1, that "The offence of monopoly under Section 2 of the Sherman Act has two elements: (1) the possession of monopoly power in the relevant market and (2) the willful acquisition or maintenance of that power as distinguished from growth or development as a consequence of a superior product, business acumen or historic accident".

It may be that the Board would consider that it had no power to make an order under Section 31.72(2) unless it found that a person had engaged in monopolization with the intention of creating a monopoly or entrenching a monopoly, etc. However, under the proposed wording of the section it is possible that a Board might not conclude that the element of intention was required and, accordingly, it is suggested that the question of intention be dealt with specifically by providing in Section 31.72(2) that the Board may only make an order where it finds that a person has knowingly sought or is knowingly seeking to create a monopoly.

The behaviour which is sought to be restrained in Section 31.72 is presumably behaviour which is engaged in for

the purpose of preserving or extending monopoly power. Accordingly, it is recommended that the legislation specifically provide that the Board may only restrain behaviour if the behaviour of restricting entry into a market, etc., was engaged in for the purpose of preserving or creating a monopoly. If this test was inserted it would distinguish between normal competitive conduct, which may have the effect of limiting the opportunities open to a competitor, and conduct which was entered into for the purpose of creating or preserving a monopoly.

For example, it has become customary for many companies to have long term contracts both to ensure a source of supply and also because many of the projects required to provide such supplies are so extensive that they cannot be financed without firm "take or pay" contracts. These contracts thus have a very desirable purpose but they also may tie up the whole of a particular source of supply with the result that a newcomer will be faced with the same difficulty as his competitors, i.e., he will need to finance the creation of a source of supply. Such long term agreements could in one sense be said to restrict entry into a market although in many cases, such as natural resource development projects, the existence of such long term contracts is the only way in which the resources may be developed. It seems essential to Canadian economic well being that there be no possibility of such a contract being attacked unless it was entered into for the purpose of creating a monopoly, etc.

The provisions of Section 31.72(4) provide that no order shall be made where the Board is satisfied that the behaviour under attack solely reflects superior efficiency or superior economic performance. Unfortunately, this does not deal with the problems created by the generality of the language in Section 31.72 because normal competitive behaviour may on occasion restrain the economic activity of others and may not solely reflect "superior efficiency or superior economic performance".

Consider again the example of a long term supply contract. Such a contract may foreclose a source of supply from which a competitor might obtain a product and the making of such a contract may have nothing to do with the superior efficiency or superior economic performance of the persons making it. But such contracts are essential in certain industries if any supplies are to be secured at all. There should surely be no possibility that such agreements will be prohibited unless they are made for the purpose of denying a source of supply to a competitor. Section 31.72(4) is no substitute for a limitation of the application of the section to situations where the persons engage in practices to create or preserve a monopoly.

A divestiture order is such a radical remedy that it should be used only with the greatest of care. It is submitted that there should always be an appeal to the Cabinet from a divestiture order and that such an order should only be made

if it is concluded that it is in the public interest having taken into account all of the considerations enumerated in Section 2 of the Foreign Investment Review Act.

Finally, the use of the terms "predatory price" and "predatory practice" in Section 31.72(2)(a)(iii) is unsatisfactory because they are not defined. The problem which flows from the failure to define these terms is that they are so vague that the use of abnormally low prices in any circumstance could be considered by the Board to be evidence that a person was seeking to create a monopoly when this was not his intention and when, in fact, the reason for the pricing policy was based on sound economic principles.

For example, there are occasions when a participant in a market will choose to sell at any price which will cover all variable and some fixed costs as he will lose less money by keeping his production facilities operating than by incurring all the fixed costs involved in maintaining them in idleness. Furthermore, as the Skeoch Committee noted on pages 258 and 259 of its Report, restrictions on price cutting can limit desirable economic change.

No one would argue that a monopolist should be free to eliminate a competitor by adopting abnormal pricing methods for the purpose of creating a monopoly. However, it is important that "predatory pricing" and "predatory practice" be defined in such a way that economically desirable price reductions will not be prevented.

(iii) Joint Monopolization - Section 31.73

The provisions of this section could apply to a very large number of industries in Canada because the small relative size of Canadian markets means that normally there are only a small number of participants in many industries. Under the provisions of the section, it will be applicable where such a small number of persons, whether or not they have any connection with one another, "achieve or seek to achieve substantial control throughout Canada or any area thereof...of a class or species of business in which they are engaged by adopting closely parallel policies" which have certain effects.

As in the case of Section 31.72, it is not clear whether intention is a necessary element and, accordingly, it is not clear whether the behaviour in question must be undertaken for the purpose of achieving such substantial control or whether the mere existence of such control coupled with the adoption of closely parallel policies may be sufficient to bring the section into play.

It has been said by proponents of the legislation that the only parallel policies which are subject to attack are those which have an exclusionary effect. Presumably this means that the objective of the legislation is to prohibit the use of market power for the purpose of excluding competition. If this is the purpose of the legislation, there should be no difficulty in drafting it so that its effect is clearly so limited. The proposals made in this submission will permit a successful attack

to be made on any user of market power with the objective of enhancing a monopoly or excluding competition. However, if the legislation is left in its present form, its meaning cannot be clearly perceived at this time.

Sub-section (3) of Section 31.73 specifically provides that persons may be found to have been engaging in joint monopolization notwithstanding that the parallel policies or matching conduct adopted by them is based on nothing more than a mutual recognition of their interdependence and there was no agreement or arrangement between or among them. Thus, joint monopolization under the section may be the result of acts which are completely independent and which are undertaken by persons engaged in active competition by similar means.

Parallel conduct may be the result of a collusive agreement or may, in a competitive market, be simply dictated by the fact that one cannot sell a homogeneous product on terms less favourable to the customer than are afforded by other competitors and that if one supplier grants more favourable terms, others must follow or lose business. It has been recognized from time to time by officials of the Department of Consumer and Corporate Affairs that parallel conduct does not necessarily indicate any collusive arrangement as to restraint of trade.

There has been an attempt from time to time in the United States to introduce a doctrine called "conscious

parallelism" under which the element of agreement necessary under American law as to attempts to monopolize would be inferred from similar conduct. However, American Courts have always held that it is necessary in each case to find the element of agreement before an inference may be drawn that persons were engaged in an attempt to restrain trade or to monopolize.

It is submitted that no presumption that parallel policies or matching conduct constitute evidence of improper activity should be included in any law relating to competition. The proposed legislation is in startling contrast to the provisions of the Sherman Act in the United States which has proven to be effective legislation under which the most determined attack has been made on monopolies. Under that legislation, monopolization only exists:

- A. where a person monopolizes or attempts to monopolize an industry, class or business himself, or
- B. Where a person is a party to an agreement to do so.

There appears to be no good reason for extending Canadian law beyond what has been found necessary to control monopolies in the United States.

The proposal found in Section 31.73(3) that joint monopolization may be the result of nothing more than the adoption of parallel policies is not based on any recommendation of the Economic Council nor is it based on any recommendation by the Skeoch Committee. Indeed, as noted earlier, the Economic Council did not believe that any specific legislation should be enacted to deal with the question of monopolies.

The proposal introduces an undesirable principle into Canadian legislation. Ordinarily, in a free society, a person is only restrained, punished or subjected to liability as a result of:

- A. acts over which he has control,
or
- B. acts of others with whom he has agreed
to achieve a common object.

Under such legislation, a person may control the application of the law to him, as it becomes applicable only as a result of his own actions or actions for which he, by becoming a party to an agreement to achieve a common object, may properly be held accountable for the acts of all parties to the agreement.

Under the proposed legislation, a person may become subject to orders of the Board, including orders of divestiture, as a result of the adoption of parallel policies adopted without any arrangement among the parties to the alleged joint monopoly, although the actions of such a person would not be subject to any restraint if they were not parallel to a number of other actions undertaken independently. It is submitted that this is a novel principle of jurisprudence which should not be adopted unless there is the clearest possible evidence that public policy requires such a radical departure from the principles upon which persons are ordinarily made subject to legislation. In view of the U.S. experience and the failure of the Economic Council or the Skeoch Committee to recommend this novel approach, there would seem to be no reason for its adoption.

The provision in Section 31.73(3) that joint monopolization may result from parallel conduct based on nothing more than a mutual recognition of the interdependence of competitors permits a sweeping application of this legislation. In a competitive industry, any competitor undertaking any conduct must be aware that the success of his initiative will depend upon the reaction of his competitors and, in this way, every competitive policy is based on a recognition of the interdependence of

competitors. Accordingly, parallel conduct will be suspect under the legislation even though it is a result of nothing more than a recognition of the power of one's competitors. For these reasons, it is submitted that Section 31.73 should be redrafted completely to correspond with the provisions of the Sherman Act which prohibit attempts to monopolize by a number of parties acting pursuant to an agreement to achieve a monopoly position. The laws governing conspiracy are sufficiently broad to enable the Competition Policy Advocate to prove the existence of any such agreement.

It is vitally important that any legislation dealing with joint monopolization have, as one of its elements, the element of intention. Accordingly, it is recommended that the same changes be made in Section 31.73 as those recommended in the case of Section 31.72 so that it will be apparent that joint monopolization will only occur when a small number of persons engage in the practices described in Section 31.73(1) for the purpose of preserving or creating a monopoly.

If the concept of joint monopolization is not restricted, as recommended in this brief, to cases involving proof that an agreement existed between the parties and that their intention in entering into such an agreement was to jointly monopolize a class or species of business, it is submitted that the Board will be permitted to form conclusions regarding the existence of joint monopolization which may be based on little more than speculation.

It is recommended that the behaviour enjoined should be that described in clauses (a) to (e) inclusive and that the catch-all clause (f) be eliminated. Unless this is done, a Board conceivably could conclude that parallel conduct as to any competitive factor had the effect of restraining economic activity of some person and, accordingly, it could, under its general power to make orders, regulate the marketing practices of persons who were competing with each other and were not a party to any agreement to engage in parallel conduct.

As submitted in respect of Section 31.72, the term "monopoly" should be defined for the purposes of joint monopolization as the Skeoch Committee suggested, as a situation where a person or a small number of persons possess the power to choose the rate of profits or share of market throughout Canada or any area thereof of a class or species of business in which they are engaged undeterred to any significant extent by any existing ability of rivals to compete away such profits or share of the market by offering more favourable terms to customers. The legislation should also provide in both Sections 31.72 and 31.73 that, in assessing the power of rivals, regard should be had to the degree to which acceptable substitutes are available for the product in question so that competition in the real sense is considered.

(d) Specialization Agreements - Section 31.76

The provisions in section 31.76 as to the approval of specialization agreements could permit a desirable degree of rationalization in the Canadian economy. Unfortunately, the period for which the approval is given will, in most cases, preclude the making of any specialization agreement which involves any substantial restructuring of a business. Ordinarily, the period of approval is limited to a maximum of five years. If rationalization agreements are to have much effect, they will, by their very nature, involve some very significant changes in the patterns of production of the parties to them and, in many cases, will involve substantial capital expenditures. Persons are unlikely to make such radical changes in their business or incur major capital expenses when the whole arrangement may cease to be approved at the end of a five-year period.

It is suggested that if section 31.76 is to be effective the Board should be entitled to approve of an agreement for a period of up to ten years and the agreement should be capable of renewal for a further period of ten years unless the conditions under which the specialization agreement was approved had so changed that its continuation presented a clear and present danger to effective competition with respect to the product in question. If these changes were made, persons entering into such an agreement would have some assurance that the capital expenditures necessary to rationalize their operations would be

recoverable and that some significant benefit would be achieved by the proposed agreement.

It is also submitted that the conditions for approval as set out in Section 31.76(2) be changed so that once the Board is satisfied that an agreement will bring about substantial gains in efficiency it will not be necessary for it to find that such gains "are not reasonably attainable by means less restrictive of competition than the agreement or proposed agreement". At first glance, this requirement seems to be an attractive condition but as noted earlier in this brief, such a requirement can lead to speculation as to the possible results of other approaches to the problem. The Board, regardless of its expertise, is unlikely to be able to evaluate such alternatives as effectively as the parties.

The definition of "specialization agreement" in Section 31.76(1) is limited to agreements respecting the production of an article. This definition is unnecessarily restrictive for there are other types of activities which may lead to gains in efficiency in particular instances, such as specialization in the provision of services and in research and development. It should be noted that Bill C-256 defined a "specialization agreement" to include specialization in the provision of a service and that in the European Economic Community applications for approval of a specialization agreement may relate to all types of activities including actual and potential production, distribution, and research and development. It is submitted therefore that the

definition of "specialization agreement" in Bill C-42 should be altered so as to cover specialization in any activity.

Sub-section (2)(a) of Section 31.76 limits the gains in efficiency which may be used to justify such an agreement to gains in efficiency "of production". It is submitted that this is an unduly restrictive test as such an agreement might well lead to other gains in efficiency, such as savings in the cost of distribution. It is submitted that this test should be changed so that a specialization agreement may be justified in circumstances where it does lead to substantial gains in efficiency, regardless of the nature of such gains.

The proposal does not recognize that there is an area for specialization agreements where new ventures are about to be undertaken. We have recently witnessed in Canada developments of a scale which require the involvement of several potential competitors in order to create a venture in Canada with the necessary size to make it competitive. As this legislation is now drawn it will have no application to such agreements, although in many cases such agreements may be desirable. It would seem appropriate to change the section so that it would apply to any agreement in which parties joined together to create a common facility for the

production, distribution or acquisition of a product.

This concept existed in Bill C-256 where the term "joint venture" was defined to mean an agreement or arrangement between two or more persons for the production, supply or acquisition by them of a specified commodity or service where no fewer of the persons could reasonably undertake the transaction or series of transactions alone for the reasons specified in the definition. Such joint ventures were then excluded from those agreements or arrangements which were prohibited under Section 16(1) of Bill C-256 because of their undesirable economic effects. It is submitted that joint ventures which either increase efficiency or involve a project which can only be undertaken jointly because of the size of the transaction or the risk involved should be able to be approved by the Competition Board.

It is also submitted that the Board should be required to allow any such agreement where, despite the formation of the agreement, effective competition will remain in the market and no attempts have been made by parties to the agreement to coerce any person to become a party to it.

It is submitted that the approval of such an agreement should constitute a defence to any prosecution pursuant to Part V.

(e) Price Discrimination - Section 34

Section 34(1)(c) is to be changed so that it will be an offence to engage in a policy of selling products at prices "abnormally" low, having the effect or tendency of substantially lessening competition or eliminating a competitor or designed to have such effect. Under the existing law the offence is only committed if a person engages in a policy of selling products at prices that are "unreasonably" low. It is submitted that it is a dangerous step to classify as criminal conduct the sale of products at prices which are abnormally low. As pointed out elsewhere in this brief, there may be occasions when a supplier, because of a low demand for his products, will be willing to sell at prices which are indeed abnormally low as he considers it preferable to sell at a price which makes some contribution to his fixed costs rather than to have his plant lie idle. Such a practice may have the effect or tendency of substantially lessening competition or eliminating a competitor, but if these results flow from a commercial decision made for the purpose of recovering costs the action should not be classified as a criminal act. Indeed, in cases where the alternative to continuing to operate the plant by selling products at prices which are abnormally low is to close the plant, a continuation of normal prices will eliminate competition.

It is further submitted that the proposed legislation is undesirable as in a cyclical industry there may be many

occasions when prices may be abnormally low and the effect of such prices may be to force the weaker participants to abandon the business. Such a result is regrettable, but it is submitted that in such a case a competitor should not be found to have committed a crime merely because he was responding to market forces beyond his control.

In cases where competition is provided by imports, the actions of the foreign supplier may cause domestic competitors to engage in a policy of selling products at prices abnormally low in order to meet the foreign competition. This action may, in some cases, have the unfortunate effect of substantially lessening competition because the weaker domestic producers cannot cope with such abnormally low prices. But if domestic producers did not respond to foreign competition because of Section 34(1)(c), they might lose much of their market.

Accordingly, it is submitted that if the section is to be retained it should be reworded to provide that it only applies when a person engages in a policy of selling products at prices unreasonably low for the purpose of eliminating a competitor. The words "having the effect or tendency" should be eliminated so that an offence will only be committed by persons taking action to eliminate competition.

(f) Price Differentiation - Section 31.77

Section 31.77 creates an entirely new reviewable practice which will radically alter the basis upon which marketing is carried on in Canada. The practice of price differentiation may occur where the Board finds that any supplier is engaged in a practice of supplying an article to different customers, who are competitors with each other, at prices which differ according to the different quantities purchased by them. Such volume discounts are permissible under the existing law governing price discrimination.

The Board, under the proposed legislation, may make an order directing one supplier to cease such a practice unless he is able to justify the volume discounts on the basis of a reasonable assessment of the differences in the actual or anticipated cost of supplying customers in different quantities and under different terms and conditions of delivery. Such an order may be made either where the supplier against whom the order is made is a major supplier or is one of a number of suppliers in a market where the practice is wide-spread and where the practice has impeded, or is likely to impede, substantially, the expansion of an efficient firm or some firm which otherwise would be a strong competitor in a market.

The difficulties of establishing the precise differences in the actual cost of supplying particular customers are formidable

and thus in many cases the cost justification requirement may not be met. The legislation may therefor have a very broad effect in Canada as in many industries the bulk of the business is carried on by a relatively small number of persons, so that most suppliers may be characterized as major suppliers. It will be very difficult for a supplier to know when he may be subject to a Board order as it will be hard to determine when the practice may be said to be likely to impede the expansion of some efficient firm in a market. The result is likely to be that volume discounts will become increasingly difficult to justify.

One very disturbing feature of the legislation is that the Board may make an order in respect of only one supplier which will require that supplier to cease the policy of price differentiation. Thus, it is possible that one supplier may be prohibited from using the practice, while all his competitors are free to engage in the practice. This will place the supplier governed by the order in an untenable position. This seems an unreasonable result which does not meet the test set in the preamble of the legislation that the objectives of the legislation should be obtained by means of the enactment of general laws of general application and by the administration of such laws in a consistent and uniform manner. If price differentiation is contrary to the public interest when engaged in by one of the suppliers in a market, it surely must be contrary to the

public interest when engaged in by other suppliers in the market. Accordingly, if any such legislation is to be enacted, the Board, upon finding that price differentiation has had the effects described in Section 31.77(1)(c), should make an order of general application prohibiting the use of the practice in the industry in question. If it is not practical to alter the legislation so that it will be applied to all competitors in an industry equitably, then the section should be eliminated.

One further disadvantage of this section is that it does not give any recognition to the fact that in some cases a substantial share of the market is supplied by imports. If an order is made under this section and the foreign seller is free to engage in price differentiation, the Canadian suppliers affected by the order will be unable to meet such foreign competition. This is a further reason for the elimination of the section. If the section is enacted, it is submitted that it should not be applicable in cases where a price is established to meet competition.

(g) Systematic Delivered Pricing - Section 38.1

Section 38.1 is intended to ensure that a customer may take delivery of an article at any locality at which the supplier makes delivery of the article to any customers and that such delivery shall be on the same terms and conditions.

It is submitted that the criminal law should normally only be applicable to the most blatant anti-competitive practices. Accordingly Section 38.1 should be changed from criminal to civil legislation and should also be amended to give the Board the power to require that suppliers make deliveries available at all such localities on a non-discriminatory basis. It is submitted that such an order should only be made where the continuation of the practice has some significant adverse effect on competition as a general prohibition could significantly alter established patterns of delivery and create a demand on delivery facilities at plant locations which the facilities were never designed to meet. Such additional costs are surely only justifiable where delivery patterns are having some significant adverse influence on competition.

(h) Regulated Conduct - Section 4.5

Under existing law, acts which might ordinarily be contrary to provisions of the Combines Investigation Act may be justified where such acts have been the subject of regulation. When the first stage of the revisions to the existing legislation was being undertaken it was decided not to include any specific defence in respect of regulated conduct but rather to leave the question of the ambit of such a defence for decision by the Courts pursuant to the existing jurisprudence.

Section 4.5 of the proposed legislation provides that regulated conduct shall not be reviewable by the Commission and shall not be an offence under the provisions of Sections 32.2, 32.3, 32.4, 32.5 and 32.8. However, the definition of regulated conduct contained in Section 4.5(2) of the proposed legislation limits the defence significantly. The defence will only apply where

- A. the conduct has been expressly required or authorized by a public agency that is not appointed or elected by the persons whose conduct is subject to regulation;
- B. the public agency is expressly empowered pursuant to legislation to regulate the conduct in the manner in which it is being regulated;
- C. the public agency has expressly directed its attention to the regulation of the conduct; and
- D. The application of the Act to the conduct in the specific circumstances of the case would seriously interfere with the attainment of the primary regulatory objectives

of the legislation establishing the regulations.

In many cases where conduct is presently regulated this defence would not be applicable. It is not uncommon under some provincial marketing acts for prices to be established by negotiation between persons representing the producers and the buyers. Such decisions are then subject to a watchdog regulation by an appropriate public agency which may or may not intervene. Where the regulatory body does not intervene it would not be possible to take advantage of the defence in Section 4.5 because it could not be said that the conduct had been expressly required or authorized by a public agency not appointed or elected by the persons whose conduct is subject to regulation.

Such regulation is also commonly engaged in by securities commissions which require bodies subject to their jurisdiction to file their rules and policy directives with the commissions, which may or may not then intervene depending upon whether the relevant commission believes that changes are required. In such cases it will not be possible to establish that the

conduct has been expressly required or authorized by a public agency. Yet if such a type of regulation is established by a provincial legislature acting within its sphere of legislative competence, it should surely be for the provincial legislature to determine the type of regulation which will adequately safeguard the public interest.

As the defence is now drawn, a provincial legislature will need to cause its regulatory authorities to expressly authorize every action taken by those whose conduct is subject to regulation if a legislature wishes to be sure that its public agencies, rather than the Competition Board, are to be the judges of what is and what is not in the public interest. Once a legislature has determined that a particular activity is to be regulated by it and its legislation regulating the activity is within its constitutional competence, it would seem inappropriate for Parliament to legislate so as to negate the intent of such legislation.

If the proposed defence is to succeed, it must also be shown under clause (b) that the public agency has expressly directed its attention to the regulation of the conduct. Often the regulatory body may approve of the proposal without giving any particular reasons. In such circumstances it will be virtually impossible to establish that the regulatory body has expressly directed its attention to each particular activity encompassed by the proposal and yet this is what the clause seems to require. When a number of matters are approved by

one order without reasons, it will be impossible to discharge this burden.

It is an essential element of the defence to establish that the application of the Combines Investigation Act would in each case "seriously interfere with the attainment of the primary regulatory objectives" of the regulatory legislation. It is submitted that this is a vague test which in some cases would permit the Competition Board to determine that provincial legislation intended to secure the public interest will have little real effect. It may well be that this scheme may not be intra vires Parliament insofar as it attempts to deal with regulated conduct carried out pursuant to a validly enacted provincial statute. In any event, it seems desirable that there should not be a number of enquiries as to what conduct is or is not in the public interest. If a properly constituted authority determines that conduct is to be in the public interest either by approving of it or by failing to intervene when it has a duty to supervise such conduct, it should not be possible to have another determination as to whether the conduct is in the public interest or to prosecute a person for acting in accordance with the decision of a duly constituted regulatory body.

Accordingly, it is recommended that Section 4.5 be amended so that regulated conduct merely means conduct which either has been authorized by a duly constituted body or which, although subject to regulation by a public body having a duty to supervise such conduct, has not been disapproved by such

body. If this recommendation is adopted, then Parliament or a legislature, in setting up a regulatory authority, may determine all of the factors which are to be taken into account in ensuring that the public interest is protected. Persons so regulated will not be required to justify their actions before a number of regulatory or judicial authorities all purporting to act in the public interest and quite possibly seeking inconsistent objectives.

It should be noted that if the foregoing amendment is made to Section 4.5 federal regulatory agencies will still be required to encourage competition in the areas which they regulate to the extent that it is compatible with the other objectives of regulation. Section 4.6 requires that a board, commission, agency or person that is empowered by or pursuant to an Act of Parliament to regulate a trade, industry or profession by regulating prices, conditions of entry, mergers or the quantity or quality of products supplied in the regulated industry must exercise its powers so as to achieve the objectives of the enactment from which it derives those powers in whichever manner "is least restrictive of competition". If the Competition Policy Advocate does not believe that this requirement has been met he is entitled to appeal the decision in question.

The great benefit of the suggested procedure from the point of view of those who are being regulated is that they are

subject to only one ruling which encourages competition to the extent possible. But they will not risk being subject to an order of the Competition Board which is at variance with the ruling of the agency which regulates their conduct nor will they be charged with criminal conduct under this legislation for complying with the requirements of a regulatory body.

(i) Interlocking Management - Section 31.75

Section 31.75 gives the Board the right to make an order prohibiting a person from continuing to hold an office where a person is a director or officer of each of two or more unaffiliated corporations and the Board finds that competition is, or is likely to be, substantially lessened, etc., as a result of a person holding such appointments. The Skeoch Committee considered the problem of interlocks quite carefully and in its Report, at page 190 et seq., discussed in some detail the difficulties of regulating interlocking directorates. It also concluded that there was no reliable evidence that such interlocking of directorates or officers had in fact harmed competitive processes in Canada in any significant way. In the light of this conclusion, it is difficult to understand why it has been deemed necessary to add Section 31.75, which could conceivably lead to inquiries damaging to the individuals involved

and which would not serve any useful purpose.

In any event, it is difficult to appreciate why action should be taken at this time prior to a report being made by the Royal Commission on Corporate Concentration which surely will deal with this problem.

(j) Export Agreements - Section 32

Under the provisions of Section 32 of the legislation, agreements restricting competition may be made if the arrangement relates only to the export of products from Canada and if it does not have adverse effects on Canada. Under the proposed legislation this exemption for export agreements will continue. However, it is now proposed that the Minister (see Section 47.1) may, with the approval of the Governor-in-Council, enter into agreements with the governments of other countries as to the elimination of private restrictions on international trade and also may make agreements by which the governments of other countries will secure assistance in the enforcement of their laws relating to the safeguarding of competition. If Canada, as a matter of policy, is to continue to sanction export agreements by which companies may band together to engage in export trade, great care will need to be exercised in making agreements with foreign countries as to the enforcement of their anti-combines legislation on arrangements made by Canadian

companies for the purpose of advancing Canada's foreign trade.

(k) Competition Policy Advocate

It is submitted that the administration of the Combines Investigation Act should be the responsibility of a member of the Cabinet and that accordingly the Competition Policy Advocate should be made directly responsible to a member of the Cabinet so that there may be Cabinet responsibility for all aspects of the administration of this legislation.

(l) Multiplicity of Proceedings

It is submitted that it should not be possible for the same set of facts to be made the subject of both criminal and civil proceedings under the legislation. Most proceedings under this proposed legislation will be time consuming and complex. Accordingly, if the administrators choose to proceed criminally in respect of a matter they should not have the right to proceed civilly and vice versa. Class actions could of course be brought where damages resulted from criminal acts or breaches of Board orders.

(m) The Competition Board

As noted earlier, the choices available to the Board in exercising its power will be very broad. This wide discretion, which has appeared in several proposals for competition legislation, is usually justified by the authors on the ground that questions involved in determinations as to the desirability of mergers and concentration in industry are matters for an expert and that, in any event, it is impossible to be precise. As submitted earlier, questions as to the desirability of concentration and the benefits to be achieved by economies of scale are not questions which admit of only one answer and there is no uniform expert view on such questions. Rather, experts differ as to the economic consequences of concentration.

Accordingly, it seems vitally important that, as the policies governing concentration are likely to have a profound effect on the Canadian economy, the Government have a voice in the choice of such policies for which it must bear the ultimate responsibility. Questions as to the appropriate industrial structure for any particular economy must depend for their solution on a consideration of a wide range of national objectives, such as the desirable level of employment, exports and imports, and a high degree of domestic processing of goods and resources.

It is appropriate that such questions, about which experts will disagree, be developed subject to an overriding

policy direction by elected representatives. No one would deny that monetary policy is a field as to which there is much expert opinion, but Government, having regard to its overriding responsibility for the national economy, reserves to itself the right to give directions as to monetary policy. It seems appropriate that the Government should reserve for itself the same right to give policy directions to the Competition Board so that the directions which the Competition Board takes pursuant to its pre-eminent role in the establishment of an industrial structure for Canada may be in conformity with national objectives.

The unsatisfactory position as to the role of the Government in this very important public policy field is illustrated by the provisions of Section 31.71(11) of the proposed legislation. This sub-section provides that nothing done under the authority of the Foreign Investment Review Act constitutes a determination of any matter for the purposes of the proposed legislation and, indeed, evidence that an investment has been allowed is inadmissible in proceedings under this Act. This seems an astonishing provision as it means in effect that the Competition Board may determine that a particular merger, which has been deemed to be in the public interest by the Foreign Investment Review Agency and also by the Governor-in-Council, will be prohibited by the Competition Board. This provision is particularly surprising as the Governor-in-Council in determining whether a particular merger or investment is in the public

interest for the purposes of the Foreign Investment Review Act is directed to take into consideration almost every conceivable aspect of the public interest.

An assessment as to public benefit under the Foreign Investment Review legislation must take into account, inter alia:

- A. the effect of the proposal on the level and nature of economic activity in Canada, including the effect on employment, resource processing, utilization of parts, components and services produced in Canada, and exports from Canada;
- B. the degree and significance of participation by Canadians in the proposed business enterprise;
- C. the effect of the proposal on productivity, industrial efficiency, technological development, product innovation, and product variety in Canada;
- D. the effect of the proposal on competition; and
- E. the compatibility of the proposal with national, industrial and economic policy.

It is submitted that it is not acceptable that an administrative body should have the final voice in such decisions, particularly when the legislation is phrased so broadly that it may engage in broad policy making and it is not required to

consider the impact of its decisions on all aspects of the national interest.

Accordingly, it is submitted that there should be a general power in the Governor-in-Council to give policy directions to the Board and that as a minimum its orders as to mergers, specialization agreements and monopolies should be subject to a review by the Cabinet on the basis of their desirability to the national interest as defined by tests similar to those in the Foreign Investment Review Act. This is particularly important having regard to the ability of the Board to make such drastic orders as divestiture orders.

As noted earlier in this brief, a heavy onus is placed on persons seeking to justify their actions before the Competition Board. For example, Section 31.71(5) provides that the Board shall not make an order with respect to a merger "where it is satisfied by the parties to a merger or proposed merger...that the merger or proposed merger has brought about or that there is a high probability that it will bring about substantial gains in efficiency, by way of savings of resources for the Canadian economy that are not reasonably attainable by means other than the merger". This is a very difficult test as in some cases the economics of a particular merger may not be capable of being established with the degree of certainty which a test as to the high probability of success imposes.

There is no doubt that the parties to a merger would have the burden of adducing evidence as to the gains in efficiency which had been or might be achieved and that in this sense the onus would be on such parties to call evidence. However, it is submitted that sub-section (5) may be read so as to place a heavier onus on the parties and that this possibility should be removed. Accordingly, it is proposed that sub-section (5) should be changed to provide that the Board shall not make an order where it "finds" that the merger or proposed merger has brought about or is likely to bring about the requisite gains in efficiency.

It is submitted that a similar change should be made in Section 31.61(2), Section 31.72(4), Section 31.73(5) and Section 31.77(2) by deleting the word "satisfied" wherever it appears and replacing it by the word "finds". If this change is made, the legislation will be consistent as the normal practice of the draftsman appears to have been to specify that the Board may take some particular action when it "finds" that a particular factual situation exists.

(n) Appeals

The right of review conferred by Section 28 of the Federal Courts Act is a limited one which will be unlikely to lead to any judicial control over most of the functions exercised by the Competition Board. It is probable that a Court

would be very reluctant to determine such issues as:

- A. what is substantial lessening of actual or potential competition for the purposes of the proposed legislation;
- B. what degree of proof is necessary to establish a "high probability" that substantial gains in efficiency would result from a merger;
- C. what constitutes "substantial control" for the purpose of defining monopoly and joint monopolization in Section 31.72 and Section 31.73 respectively.

It is difficult to know what standards a tribunal should apply in attempting to give some meaning to these concepts and, accordingly, it is probable that a Court would treat findings of the Board as to such questions as being findings of fact. Under the existing legislation, the findings of the lower Courts as to what is "undue" lessening of competition have been treated as findings of fact. Thus, if any effective review is to exist of the policies which the Board develops in interpreting these very general terms, the review must necessarily be by the Governor-in-Council.

It is also recommended that the Board's orders should

be reviewable by the Federal Court on the question of whether the Board reasonably found the order to be necessary and whether the orders were as equitable as possible in all of the circumstances.

(o) Class Actions - Part V.1

(i) Substitute Actions

It is submitted that if a class action procedure is to be adopted in Canada it should be used for the purpose of compensating persons who are actually damaged. It should not be used as a means of deterrence by the state because the state in the enforcement of competition legislation should proceed by way of criminal prosecutions or by way of orders designed to remedy the anti-competitive conduct in question. Accordingly, it is submitted that the Competition Policy Advocate should not have the power to bring a substitute action, which is proposed to be conferred on him by Section 39.14.

(ii) True Class Actions

Because there has been relatively little experience with class actions in Canada and no such experience in the field of anti-combines, one must look to other jurisdictions where the technique has been employed, particularly the United

States. The American literature on the topic indicates class actions raise several major problems.

First, class actions impose a tremendous burden on the court system because when the class is large, as is frequently the case, hearing evidence as to the damage suffered by each member of a class in order to determine which, if any, plaintiffs have a valid claim, consumes a great deal of judicial time. (The Chief Justice of the Province of Ontario has already expressed concern that class actions may place a burden on the Courts which they will be unable to discharge satisfactorily.)

Secondly, the vast amount of legal work which must be done in defending against a class action has resulted in defendants settling such cases, whether or not they have been guilty of any improper conduct, because it is less expensive to settle than to fight, a situation characterized by one experienced student of the American anti-trust field as "a form of legalized blackmail". (See Milton Handler, Twenty-Five Years of Antitrust, Vol. 2, at page 864.)

Thirdly, when the legal proceedings finally end, the benefit which accrues to an individual class member is frequently negligible. The major financial beneficiaries of class actions are normally the lawyers involved.

Finally, in industries which possess some market power

there is no doubt that the average consumer indirectly finances class actions for they become part of the cost of doing business, which in turn is reflected at higher prices for products. (These points together with examples drawn from American experience are all presented by Handler at pages 861-866.)

If, notwithstanding the serious drawbacks which attach to class actions in the anti-combines field, Parliament chooses to provide for class actions as proposed in the Bill, it is submitted that certain aspects of the proposals should be changed to try to reduce some of the more serious problems.

In this connection, it is submitted that further consideration should be given to the use of strict liability offences in the combines legislation so that class actions may not be used to exact damages in cases where the defendant is without fault. The question of the use of strict liability was considered at length by the Law Reform Commission in its report entitled "The Meaning of Guilt" in which it recommended at page 26 "that regulatory offences should require some kind of fault, that guilt for such offences should depend on personal responsibility and that strict liability here should have no place in principle.". Unfortunately the recommendations of the Law Reform Commission have not been implemented.

Accordingly, it is still possible for a person to commit an offence under the provisions of the Combines

Investigation Act in circumstances where a person has used due diligence and has not intended to commit any offence. It appears to be the policy of the Department of Consumer and Corporate Affairs not to prosecute where, in the opinion of the departmental officials, there has been an absence of fault because of honest mistake. The presence of such a discretion in departmental officials is certainly not free from criticism but the problem of strict liability will be exacerbated when a class action may be brought and damages awarded in respect of such an offence. No one can expect counsel for a plaintiff to be concerned by the fact that the defendant is wholly free of any fault. Accordingly, it is submitted that the recommendations contained in the Law Commission's report entitled "The Meaning of Guilt" should now be enacted in the Combines Investigation Act. In this respect, it should be noted that defences to strict liability offences, such as that contained in Section 37.3(2) of the legislation, are unsatisfactory because they only may be availed of by a person who had the good fortune to discover his mistake forthwith after it was made.

Section 39.12(5)(d) and Section 39.17 require persons to give notice that they wish to be excluded from the class action and if they take no action they are deemed to be included in the class. It is submitted that the tests should be reversed and only those people with enough

interest in the action to ask to be included should be treated as members of the class. All other litigation requires active rather than passive behaviour to bring it into being and it is submitted that those who are not prepared to take the relatively small step of asking to be included in an action brought on their behalf have not shown enough interest in the matter to justify having their claim take up the time of the judicial process. This rule could be softened to permit a person to become a member of a class at any time during the currency of the action thereby eliminating the hardship case of those who for one reason or another did not receive initial notice of the proceedings.

APPENDIX "A"

In order to give effect to the major recommendations in the brief it is suggested that Bill C-42 be amended as follows. There are other sections of the legislation which should be amended but due to the limitations of time, these proposals are restricted to the major recommendations in the Brief. (Where existing sections of the proposed legislation are revised the changes from the current wording have been indicated.)

Mergers

It is proposed that subsection (2) of section 31.71 be revised as follows:

(2) This section applies only to a merger that has not been completed before the coming into force of this section, that lessens or is likely to lessen, substantially, actual or potential competition

- (a) in a trade, industry or profession,
- (b) among the sources from which a trade, industry or profession obtains a product,
- (c) among the outlets through which a trade, industry or profession obtains a product, or
- (d) otherwise than as described in paragraphs (a) to (c),

and that results or would be likely to result in the combined share of the merged persons and their affiliates immediately following the merger exceeding thirty-three and one-third percent of any market.

It is proposed that section 31.71(4)(i) be altered to read:

(i) any evidence of intent on the part of a party to the merger or proposed merger to lessen competition substantially in a market or to control a market;

It is submitted that section 31.71(4)(k) should be deleted as it invites too much speculation on the part of the Board.

It is proposed that section 31.71(4)(n) should be deleted and that the likelihood that a firm was or is about to fail should in itself be sufficient to justify a merger.

It is proposed that section 31.71(5) be changed to read:

(5) The Board shall not make an order under subsection (3) where if finds that:

- (a) the merger or proposed merger has brought about or that there is a probability that it will bring about savings of resources for the Canadian economy,
- (b) effective competition will continue in the market following the completion of the merger or proposed merger,
- (c) the merger or proposed merger is or is likely to be of significant benefit to Canada, having regard to such of the following factors as, on the information before it, the Board considers to be relevant
 - (i) the effect of the merger or proposed merger on the level and nature of economic activity in Canada, including without limiting the generality of the foregoing, the effect on employment, on resource processing, on the utilization of parts, components and services produced in Canada, and on exports from Canada,
 - (ii) the degree and significance of participation by Canadians

- (A) in a trade, industry or profession,
 - (B) among the sources from which a trade, industry or profession obtains a product,
 - (C) among the outlets through which a trade, industry or profession disposes of a product, or
 - (D) otherwise than as described in paragraphs (A) to (C),
- as a result of the merger or proposed merger,
- (iii) the effect of the merger or proposed merger on productivity, industrial efficiency, technological development, product innovation and product variety in Canada,
 - (iv) the compatibility of the merger or proposed merger with national industrial and economic policies, taking into consideration industrial and economic policy objectives enunciated by the government or legislature of any province likely to be significantly affected by the merger or proposed merger,
 - (d) a firm that is a party to the merger or proposed merger was or is about to fail, or a firm that is a party to the merger or proposed merger has made a bona fide decision to cease to carry on the business which is being acquired pursuant to the merger or proposed merger.

It is proposed that section 31.71(7) be altered to read as follows:

- (7) Where the Board finds that
 - (a) subsection (5)(a) applies in respect of a merger or proposed merger to which the section applies, and
 - (b) the merger or proposed merger will or is likely to result in virtually complete control by the parties to the merger or proposed merger in respect of a class or species of business,

the Board shall, unless subsection (5)(c) or (d) applies, make an order under subsection (3), but where the Board finds that there are in effect duties of customs or other trade barriers in respect of a product produced or supplied or intended to be produced or supplied by the merged firms or the firms proposing to merge, the reduction or remission of which would prevent the merger or proposed merger from lessening competition substantially in respect of the product, or the Board finds that some other act or acts, irreversible by the parties to the merger or proposed merger would have that effect, the Board may condition the order in the manner described in subsection (6).

It is submitted that section 31.71(11) should be deleted as the Competition Board should be free to consider any determination made pursuant to the Foreign Investment Review Act as to what is in the interests of Canada.

It is proposed that the following section be inserted in lieu of subsection (11) of section 31.71:

(11) As soon as reasonably possible after the coming into force of this section the Board shall establish a procedure for granting rulings at the request of any party to a proposed merger, whereby the Board shall indicate whether a proposed merger will or will not be subject to an order under subsection (3) hereof, and any such ruling shall be binding upon the Board in respect of the transactions specified in the ruling provided that the material facts relative to the merger are accurately disclosed in the application for the ruling.

It is proposed that the following subsection be added to section 31.71 as subsection (14):

(14) The Board shall not find that a party to a merger or proposed merger is a potential competitor in the market or markets affected by the merger unless one or more persons engaged in a business being carried on by that party have entered such market or markets or a market substantially similar to such market or markets within ten years prior to the date of the merger or proposed merger.

It is suggested that a further subsection be added to section 31.71 as subsection (15):

(15) The Competition Policy Advocate shall not bring an application under subsection (3) in respect of any merger after the earlier of

- (a) ninety days after he first becomes aware of such merger, or
- (b) one year after completion of such merger.

To ensure that applications to the Competition Board respecting mergers are clearly for the public benefit it is suggested that the test as to whether a prima facie case exists under section 31.91(1) in the case of a merger or proposed merger be determined as follows:

(1.1) In determining whether a prima facie case exists under subsection (1) in respect of an application made by the Competition Policy Advocate for an order under section 31.71, the member of the Board must be satisfied that a merger or proposed merger constitutes a clear and present danger to the continuation of effective competition in a market.

Monopoly

It is submitted that monopolies should be subject only to the civil jurisdiction of the Board. Such a change would be

in keeping with the proposals of the Economic Council and the Skeoch Committee. Consequently section 33 should be removed from the legislation.

It is suggested that section 31.72 be amended as follows:

31.72(1) For the purposes of this section

(a) "monopoly" means a situation where one person or two or more persons who are affiliated within the meaning of subsections 31.71(12) and (13) has or have the power to choose

(i) the rate of profit which that person or persons may obtain from the sale of a product, or

(ii) the share of a market to be enjoyed by that person or persons

throughout Canada or any area thereof, largely undeterred by the ability of competitors to compete away such profits or share of the market by offering more favourable terms to customers,

(b) "predatory pricing" means the sale of a product at prices unreasonably low for the purpose of eliminating a competitor.

(2) Where, on application by the Competition Policy Advocate, and after affording every person against whom an order is sought a reasonable opportunity to be heard, the Board finds that a person or persons have wilfully sought or are seeking to create, maintain or extend a monopoly by any practice engaged in for the purpose of excluding competition from a market, including by

(a) restricting entry into a market,

(b) foreclosing to a competitor sources from which he might obtain a product or outlets through which he might dispose of a product,

- (c) engaging in predatory pricing,
- (d) directly or indirectly coercing a competitor into avoiding, abandoning or restricting competitive behaviour or punishing him for past competitive behaviour or otherwise disciplining him, ^

the Board may make an order directed to any person who has been so offered an opportunity to be heard

- (f) prohibiting him from engaging or continuing to engage in any such behaviour or conduct,
- (g) directing him to take such action as the Board considers necessary to overcome the effects of any such behaviour or conduct or to stimulate or restore competition that has been impaired by such behaviour or conduct, or
- (h) where the Board finds that a remedy described in paragraph (f) or (g) will not suffice to stimulate or restore, in any relevant market, competition that has been impaired by any such behaviour or conduct, directing him to dissolve the monopoly or reduce the degree of monopoly or to divest himself of such part of his business or assets as is prescribed in the order, in a manner prescribed therein.

(3) No application may be made by the Competition Policy Advocate for an order under this section against a particular person where an application has been made by the Competition Policy Advocate under section 31.73 for an order against that person, ^ based on the same or substantially the same facts as would be alleged in the application under this section.

(4) For greater certainty, no person or persons shall be found to have sought or to be seeking, wilfully, to create, maintain or extend a monopoly if the Board finds that the behaviour of the parties is resulting or has resulted from superior efficiency or superior economic performance.

(The definition of "monopoly" is based on the recommendation of the Skeoch Committee found at page 156 of its Report.)

Joint Monopolization

31.73(1) For the purposes of this section,

(a) "joint monopoly" means a situation where a small number of persons, not all of whom are affiliated within the meaning of sub-sections 31.71(12) and (13), have the power to choose

(i) the rate of profits which they may obtain from the sale of a product, or

(ii) the share of a market which they may enjoy,

throughout Canada or any area thereof, largely undeterred by the ability of competitors to compete away such profits or share of the market by offering more favourable terms to customers.

(b) "predatory pricing" means the sale of a product at prices unreasonably low for the purpose of eliminating a competitor,

(2) Where, on application by the Competition Policy Advocate, and after affording every person against whom an order is sought a reasonable opportunity to be heard, the Board finds that a small number of persons have wilfully sought or are seeking by means of an agreement or arrangement to create, maintain or extend a joint monopoly by any practice engaged in for the purpose of excluding competition from a market, including by

(a) restricting entry into a market,

(b) foreclosing to a competitor sources from which he might obtain a product or outlets through which he might dispose of a product,

(c) engaging in predatory pricing,^

(d) directly or indirectly coercing a competitor into avoiding, abandoning or restricting competitive behaviour or punishing him for past competitive behaviour or otherwise disciplining him,^

the Board may make an order directed to any person who has been so offered an opportunity to be heard

- (f) prohibiting him from engaging or continuing to engage in any such behaviour or conduct,[^]
- (g) directing him to take such action as the Board considers necessary to overcome the effects of such behaviour or conduct or to stimulate or restore in any relevant market competition that has been impaired by such behaviour or conduct, or
- (h) where the Board finds that a remedy described in paragraph (f) or (g) will not suffice to stimulate or restore, in any relevant market, competition that had been impaired by any such behaviour or conduct, directing him to dissolve the joint monopoly or reduce the degree of joint monopoly or to divest himself of such part of his business or assets as is prescribed in the order, in a manner prescribed therein.

[^]
(3) No application may be made by the Competition Policy Advocate for an order under this section against a particular person where an application has been made by the Competition Policy Advocate under section 31.72 for an order against that person[^] based on the same or substantially the same facts as would be alleged in the application under this section.

(4) For greater certainty, no persons shall be found to have sought or to be seeking, wilfully, to create, maintain or extend a joint monopoly if the Board finds that the behaviour of the parties is resulting or has resulted from superior efficiency or superior economic performance.

Specialization Agreements

It is submitted that section 31.76 should be revised so that it provides:

31.76(1) For the purposes of this section

- (a) "specialization agreement" means an agreement in which a party thereto agrees to
- (i) discontinue producing, distributing or otherwise dealing with a product throughout Canada or any area thereof, or
 - (ii) discontinue conducting research or development respecting a product or proposed product

and includes an agreement in which the parties also agree to buy exclusively from each other the products or proposed products which are the subject of the agreement,

- (b) "joint venture" means an agreement between two or more persons for the common production, processing, distribution or acquisition by them of a product or for common research or development by them in connection with a product or proposed product.

(2) Where, on application by any person who has entered into or proposed to enter into a specialization agreement, and after affording the Competition Policy Advocate a reasonable opportunity to be heard, the Board finds that an agreement or proposed agreement is a specialization agreement and that

- (a) notwithstanding the performance of the specialization agreement, effective competition will remain in the market for the production or distribution of or other dealing in the product or proposed product to which the specialization agreement relates, and
- (b) the performance of the agreement or proposed agreement is likely to bring about substantial gains in efficiency

and no attempts have been made by the parties to the agreement or proposed agreement to coerce any person to become a party to the agreement or proposed agreement, subject to subsection (3), the Board shall, by order, allow the agreement or proposed agreement for a period specified in the order that is not longer than ten years calculated from the date specified therein.

(3) Where, on an application under subsection (2), the Board finds that a specialization agreement or proposed specialization agreement fails to meet the conditions prescribed by paragraph (a) but meets the conditions prescribed by paragraph (b) of that subsection, the Board shall not allow the agreement or proposed agreement unless it also finds that there are in effect duties of customs or other trade barriers applicable to a product or proposed product that is the subject of the agreement or proposed agreement, a reduction or remission of which would have the effect of preserving effective competition in the market for the production or distribution of or other dealing in the product or proposed product or that some other act, irreversible by the parties to the agreement or proposed agreement would have that effect, in which case the Board shall, by order, allow the agreement or proposed agreement with such allowance to be effective only after such of the following conditions as are specified in the order are fulfilled

- (a) an order in council is made under section 16 of the Customs Tariff effecting a single reduction or a series of reductions specified in the order of the Board of any duties of customs on the product or proposed product,
- (b) an order in council is made under section 17 of the Financial Administration Act effecting a remission or remissions specified in the order of the Board of any duties of customs on the product or proposed product,
- (c) trade barriers applicable to the product or proposed product, other than duties of customs, are reduced in a manner specified in the order of the Board, and
- (d) some other act specified in the order of the Board that is irreversible by the parties to the agreement or proposed agreement is done.

(4) Where, on an application by any person who has entered into or proposes to enter into a joint venture agreement, and after affording the Competition Policy Advocate a reasonable opportunity to be heard, the Board finds that an agreement or proposed agreement is a joint venture agreement and that

- (a) notwithstanding the performance of such agreement, effective competition will remain in the market for the production, processing, distribution or acquisition of a product or proposed product, or
- (b) the performance of such agreement is likely to bring about substantial gains in efficiency, or
- (c) the venture which is the subject of the agreement or proposed agreement could not be undertaken by fewer of the parties to it because of the size of the venture in relation to the available resources of such parties or the risk of the venture in relation to the financial resources and other commitments, actual or contingent, of such parties,

and no attempts have been made by the parties to the agreement or proposed agreement to coerce any person to become a party to the agreement or proposed agreement, subject to subsection (5) the Board shall, by order, allow the agreement or proposed agreement for a period specified in the order that is not longer than ten years calculated from a date specified therein.

(5) Where, on an application under subsection (4), the Board finds that a joint venture agreement or proposed joint venture agreement fails to meet the condition prescribed by paragraph (a) but meets the conditions prescribed by either paragraph (b) or (c) of that subsection, the Board shall not allow the agreement or proposed agreement unless it also finds that there are in effect duties of customs or other trade barriers applicable to a product or proposed product that is the subject of the agreement or proposed agreement, a reduction or remission of which would have the effect of preventing the agreement or proposed agreement from eliminating effective competition in the market for the production, processing, distribution or acquisition of the product or proposed product, or that some other act, irreversible by the parties to the agreement or proposed agreement would have that effect, in which case the Board shall, by order, allow the agreement or proposed agreement with such allowance to be effective only after such of the following conditions as are specified in the order are fulfilled

- (a) an order in council is made under section 16 of the Customs Tariff effecting a single reduction or a series of reductions specified in the order of the Board of any duties or customs on the product or proposed product,
- (b) an order in council is made under section 17 of the Financial Administration Act effecting a remission or remissions specified in the order of the Board of any duties of customs on the product or proposed product,
- (c) trade barriers applicable to the product or proposed product, other than duties of customs, are reduced in a manner specified in the order of the Board, and
- (d) some other act specified in the order of the Board that is irreversible by the parties to the agreement or proposed agreement is done.

(6) Where, on application by the Competition Policy Advocate, and after affording the parties to an allowed specialization agreement a reasonable opportunity to be heard, the Board finds that

- (a) the agreement has ceased to meet the conditions prescribed by subsection (2), or
- (b) the agreement has not been implemented

the Board may, by order, revoke the allowance of the agreement.

(7) On application by the parties to an approved specialization agreement, and after affording the Competition Policy Advocate a reasonable opportunity to be heard, the Board may, subject to subsection (10), by order, allow a modification of the agreement.

(8) Where, on application by the Competition Policy Advocate and after affording the parties to an allowed joint venture agreement a reasonable opportunity to be heard, the Board finds that

- (a) the agreement has ceased to meet the conditions prescribed by subsection (4), or
- (b) the agreement is not being implemented,

the Board may, by order, revoke the allowance of the agreement.

(9) On application by the parties to an approved joint venture agreement, and after affording the Competition Policy Advocate a reasonable opportunity to be heard, the Board may, subject to subsection (10), by order, allow a modification of the agreement.

(10) On application by the parties to a specialization agreement or joint venture agreement that was allowed for a period of up to ten years, and after affording the Competition Policy Advocate a reasonable opportunity to be heard, the Board, shall, by order, extend the agreement for a further period of up to ten years unless the conditions under which the specialization agreement or the joint venture agreement was approved have so changed that continuation of the specialization agreement or joint venture agreement will prevent effective competition in the relevant market and it is not reasonably practicable to allow the extension of the agreement on conditions imposed pursuant to subsections (3) or (5), as the case may be.

Price Discrimination - Section 34

It is recommended that section 34(1)(c) be amended so as to read:

- (c) engages in a policy of selling products at prices unreasonably low for the purpose of eliminating a competitor. ^

Price Differentiation - Section 31.77

The principal recommendation made in the brief with respect to section 31.77 is that the section should be eliminated. If that recommendation is not accepted it is submitted that the section should be revised so as to state:

31.77 (1) Subject to subsections (2) and (3) where, on application by the Competition Policy Advocate, and after affording every person against whom an order may be made a reasonable opportunity to be heard, the Board finds that

- (a) any supplier of an article is engaging in a practice of supplying the article to different customers who are in competition with each other at prices which differ according to the different quantities purchased by them from the supplier,
- (b) the supplier referred to in paragraph (a) is a major supplier in a market or is one of the suppliers in a market where the practice is widespread, and
- (c) the practice has impeded, or is likely to impede, substantially, the expansion of an efficient firm, or a firm that, but for the practice, would be a strong competitor in a market,

the Board may make an order directed to all suppliers of the article in the market prohibiting them from engaging in future in the practice.

(2) No order may be made under this section where the Board is satisfied by the supplier referred to in paragraphs (a) and (b) of subsection (1) that the practice described in paragraph (a) of subsection (1) that is engaged in by him is based on a reasonable assessment of the difference in the actual or anticipated cost of supplying customers in different quantities and under different terms and conditions of delivery.

(3) No order may be made under this section where the Board is satisfied by the supplier referred to in paragraphs (a) and (b) of subsection (1) that the practice described in paragraph (a) of subsection (1) is necessary in order to meet competition.

Systematic Delivered Pricing - Section 38.1

It is submitted that this section should be changed so that the practice will not be a criminal offence but simply a practice which is reviewable by the Competition Board and that the section should be altered to read:

Where, on application by the Competition Policy Advocate, and after affording every person against whom an order is sought a reasonable opportunity to be heard, the Board finds that

- (a) a supplier of an article, in dealing with one of his customers or a person seeking to become a customer, refuses such customer or person sale and delivery of the article at any locality at which the supplier makes delivery of the article to any other of his customers, on the same terms and conditions of sale and delivery that would be available to the first-mentioned customer or person if his place of business was located in that locality, and
- (b) such refusal to deal with such customer or person has a significant adverse effect on competition,

the Board may by order, prohibit the supplier from refusing such customer or person delivery of the article at any locality at which the supplier makes delivery of the article to any other of his customers, on the same terms and conditions of sale and delivery that would be available to the first-mentioned customer or person if his place of business were located in that locality.

(2) Where an order has been made under subsection (1), no supplier of an article shall refuse to deal with a customer or a person seeking to become a customer by reason only that such customer or person insists on taking delivery of the article at a particular locality at which the supplier sells and delivers the article to other customers.

Regulated Conduct - Section 4.5

It is submitted that the definition of "regulated conduct" in subsection (2) of section 4.5 should be amended to provide:

"regulated conduct" means conduct in respect of which the following conditions are met

- (a) the conduct has been authorized by a public agency duly empowered by or pursuant to an Act of Parliament or of the legislature of a province to give such authorization, or

- (b) the conduct is subject to review by a public agency duly empowered by or pursuant to an Act of Parliament or of the legislature of the province to review such conduct and the conduct has not been disapproved by such public agency.

Multiplicity of Proceedings

A new section should be added to the legislation immediately after section 31.1, stating:

(1) No proceedings under Part V may be commenced against any person which are based upon the same or substantially the same facts as have been alleged in an application for an order against that person under Part IV.1.

(2) No application may be made under Part IV.1 for an order against any person which is based upon the same or substantially the same facts as have been alleged in proceedings which have been commenced against that person under Part V.

The Competition Board

A new section should be added at the end of Part IV.1 permitting appeals from any order of the Board regarding a merger, specialization agreement, monopoly or joint monopoly. It is submitted that the section should read:

(1) The Competition Policy Advocate or any person against whom an order is made under section 31.71, 31.72, 31.73 or 31.76 may appeal to the Governor in Council against such an order or a refusal to make such an order.

(2) In reviewing the matter appealed under subsection (1) the Governor in Council shall have regard to such of the following factors as, on the information before it, the Governor in Council considers to be relevant

- (a) the effect of the order or the refusal to make the order on the level and nature of economic activity in Canada, including without limiting the generality of the foregoing, the effect on employment, on resource processing, on the utilization of parts, components and services produced in Canada, and on exports from Canada,
- (b) the degree and significance of participation by Canadians in any business as a result of the order or the refusal to make an order,
- (c) the effect of the order or the refusal to make an order on productivity, industrial efficiency, technological development, product innovation and product variety in Canada,
- (d) the effect of the order or the refusal to make an order on competition within any trade, industry or profession in Canada, and
- (e) the compatibility of the order or the refusal to make an order with national industrial and economic policies, taking into consideration industrial and economic policy objectives enunciated by the government or legislature of any province likely to be significantly affected by the order or the refusal to make an order.

(3) Where the Governor in Council allows an appeal under this section, it may quash any order made by the Board and may make any order that in its opinion the Board could have made.

As the exercise of the powers of the Board may have significant consequences for the Canadian economy, it is submitted that the Governor in Council should have the right to issue policy directives to the Board from time to time for the purpose of ensuring the attainment of the objectives established by the preamble of the Act. Accordingly, it is submitted that section 48 should be amended to read:

48. The Governor in Council may make such regulations, not inconsistent with this Act, as to him seem necessary for carrying out this Act and for the efficient administration thereof, and such regulations may include directions as to the policy to be followed by the Board in administering this Act.

Appeals

It is submitted that a right of appeal be included in the legislation as to the necessity for or fairness of any order of the Competition Board. It is suggested that this right be expressed as follows:

(1) Any person against whom an order is made by the Board may appeal against the order to the Federal Court-Trial Division on the ground

- (a) that the order was not reasonably necessary to overcome the effects of the behaviour or conduct which the Board found to exist and which it was the purpose of the order to overcome, or
- (b) that the order was not as equitable as possible in all the circumstances.

(2) Where a judge of the Federal Court-Trial Division allows an appeal under this section he shall quash the order made by the Board, give written reasons for so doing and shall return the matter to the Board for a new order to be made in accordance with such written reasons.

(3) Either the Board or any person against whom an order is made by the Board may appeal

- (a) from a decision of the Federal Court-Trial Division to the Federal Court of Appeal, and
- (b) from a decision of the Federal Court of Appeal to the Supreme Court of Canada.

Due Diligence

In accordance with the recommendations of the Law Reform Commission of Canada on Principles of Criminal Law made in March, 1976, we propose that a due diligence defence be provided for all offences under this legislation. It is therefore submitted that the following clause be added to the legislation:

In any proceedings brought against any person under Part V of this Act it shall be a defence for such a person to prove that he did not know that the act or omission giving rise to the offence would do so and that he exercised reasonable care to prevent the commission of such an offence.

General

It is submitted that the following clause should be added to section 2 of the Act:

"market" for a product includes the market for close substitutes for that product.

APPENDICE «FTE-49»

SUBMISSION

of the

CANADIAN PETROLEUM ASSOCIATION

to the

STANDING COMMITTEE ON FINANCE, TRADE AND
ECONOMIC AFFAIRS

on the Matter of

BILL C-42 - COMBINES INVESTIGATION ACT

MAY, 1977

SUBMISSION OF THE CANADIAN PETROLEUM ASSOCIATION
TO THE
HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE
ON FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

TABLE OF CONTENTS

Forward
Summary

Chapter

- I The Competition Board
 - A. Composition
 Recommendations
 - B. Powers
 Recommendations

- II The Role of the Competition Policy Advocate
 in Relation to the Procedures of the Board
 - retaining copies of documents
 - solicitor-client privilege
 - computer storage and retrieval
 - inspection of documents
 - return of documents and things
 - intervention before other boards
 - rules of evidence
 - written reasonsRecommendations

- III Mergers - Section 31.71
 - A. Definition - Subsection 31.71(1)
 Recommendations
 - B. Lessening of Competition - Subsection
 31.71(2)
 Recommendations
 - C. Board Orders Relating to Mergers -
 Subsection 31.71(3)
 Recommendations

Chapter

- III Mergers
 - D. Factors to be Considered - Sub-section 31.71(4)
Recommendations
 - E. Permitted Mergers - Subsection 31.71(5)
 - F. Effect of Foreign Investment Review Act - Subsection 31.71(9) to (11)
Recommendations
- IV Reviewable Monopolies
Recommendations
- V Illegal Monopolies
Recommendations
- VI Joint Monopolization and Conscious Parallelism
Recommendations
- VII Interlocking Directorates - Section 31.75
Recommendations
- VIII Specialization Agreements - Section 31.76
Recommendations
- IX Offences in Relation to Competition
 - A. Conspiracies - Section 32
Recommendations
 - B. Foreign Conspiracies - Section 32.1
Recommendations
 - C. Foreign Directives - Section 32.11
Recommendations
 - D. Bid-Rigging - Section 32.2
Recommendations
 - E. Illegal Monopolies - Section 33
 - F. Price Discrimination - Section 34
Recommendations
 - G. Civil Rights - Section 39
- X Export Arrangements - Subsection 32(4)
Recommendations

Chapter

- XI Collective Bargaining Activities -
 Section 4
 Recommendations

- XII Class Actions Under the Competition Act
 Limitation Period - Subsection 31.1(4)
 Notice - Subsection 39.12(1)
 Orders to Maintain - Subsection 39.12(2)
 Manageability - Subsection 39.12(3)
 Where Order Not to be Denied -
 Subsection 39.12(4)
 Opting-Out - Subsection 39.12(5)
 Judgments - Subsection 39.13(1)
 Individual Damages - Subsection 39.13(2)
 Substitute Actions - Subsection 39.15(1)
 Notice to Members of the Class -
 Section 39.16
 Costs - Section 39.2
 Solicitor and Client Costs - Subsection
 39.2(2)
 Outstanding Issues - Section 39.21
 Regulations - Section 39.22
 Conclusions and Recommendations

FORWARD

The Canadian Petroleum Association consists of 190 member companies engaged in oil and gas exploration, development, production, gas processing and pipeline operations in Canada (hereinafter called "the oil and gas industry" or "the industry").

In the last 30 years oil and gas development has had a dramatic impact on the economy of Canada. During this period the industry has accomplished such things as the following:

1. Expended approximately 34 billion dollars in the search for and development and production of oil and gas, including 1.8 billion dollars in constructing gas processing plants and related facilities. In addition, the industry has invested 2.4 billion dollars in oil sands research and development.
2. Discovered nearly 15 billion barrels of oil reserves.
3. Discovered some 93 trillion cubic feet of natural gas reserves from which it is expected there will be recovered approximately 2.8 billion barrels of natural gas liquids (propane, butanes and pentanes plus) and 171 million long tons of elemental sulphur.
4. Generates an annual payroll of over a billion dollars by employing hundreds of thousands of Canadians.
5. Assisted both directly and indirectly in the creation and expansion of primary and secondary industries in Canada, such as drilling, seismic, steel fabrication and pipe manufacturing, research, petrochemicals, and a host of supporting services, all of which sustain hundreds of thousands of employees.
6. Contributed additional billions of dollars to federal, provincial and municipal governments in the form of income taxes, property taxes, bonuses, rentals and royalties.
7. Greatly assisted in slowing down the brain-drain of highly educated Canadians.

8. Has made a positive contribution towards the nation's balance of payments through the export of oil and natural gas.

Since we are dealing with non-renewable resources that are being rapidly depleted in the established producing regions, the industry has expanded its search for new supplies into much more expensive, higher-risk and technically difficult areas of Canada, such as the Mackenzie Delta, Arctic Islands, Labrador Offshore, etc.

It is therefore apparent that it will be more important than ever to maintain a favourable oil and gas business climate in the future if Canada is ever to realize the full potential of its oil and gas resources.

In view of the foregoing, the Canadian Petroleum Association is deeply and sincerely concerned with the implications of Bill C-42 and is appreciative of the opportunity given to it by the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs to present its comments and recommendations regarding those portions of the bill that are considered to be of prime importance to the industry.

It is the Association's hope that this brief will assist the Committee in its consideration of the subject matter of the bill and in its recommendations to the House of Commons.

SUMMARY

This submission on the subject matter of Bill C-42 has been prepared and is respectfully submitted in response to the invitation of Mr. Norman Cafik, M.P., Chairman of the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, as set out in his Press Release Relating to the hearings that will be conducted by that Committee.

All references herein to the various sections of Bill C-42 are in fact references to the sections of the Combines Investigation Act as amended by Bill C-42, as found in the Appendix to "Proposals for a New Competition Policy for Canada - Second Stage".

Where emphasis (by underline) are shown within quotations, no attempt has been made in this submission to differentiate between emphasis added by those involved in the preparation of this submission and those of the author, spokesperson or documents being quoted.

The following have been identified as some of the areas of concern to the oil and gas industry.

1. As the vast powers of the Competition Board are contemplated, it is undesirable that they should be administered by anything less than a properly constituted court of record, whose members are superior court judges. Failing this, the Chairman and Vice-Chairman should be superior court judges and all other members should have long-term appointments in order that a reasonably consistent body of jurisprudence can be developed. Each panel of the Board should include the Chairman or Vice-Chairman of the Board.
2. The rules governing the exercise of the Board's power should be established by the Federal Court of Canada. Such powers as the power to enjoin should be exercised only by proper courts, or failing that, by members of the Board with legal backgrounds.
3. The rules governing solicitor-client privilege should not be modified or affected by the Bill. The protection

provided by the rules of evidence should be available to every party in proceedings before the Board.

4. The rights of the Competition Policy Advocate to appear and present evidence before other government boards are too broad and should be limited substantially.
5. It is critical to the continued growth and operation of the Canadian petroleum industry that specific exemptions from the merger sections be given to joint ventures. Joint ventures have become a traditional vehicle within the industry, particularly with respect to exploration activities, which often demand considerable capital outlays under high risk situations which will not be undertaken by any single person or corporation.
6. The monopoly and joint monopolization sections of the Bill may effectively prohibit oil and gas exploration and production operations as presently carried out. Specific exemption should be given for the resource industries where monopolies and joint monopolies, as defined by the Act, are desirable.
7. Interlocking directorates should be dealt with following the report of the Royal Commission on Corporate Concentration.
8. In addition to joint ventures in exploration activities, development and production activities also demand co-operative efforts, many times in accordance with government directives. Joint arrangements often become necessary because of the various working interests represented by many parties, due to the extreme capital requirements as well as to ensure the use of the best technology to result in the timely and efficient recovery of natural resources in accordance with established conservation policies. The need for review, approval and registration of all unitization agreements as Specialization Agreements will create doubt and uncertainty throughout the industry.
9. Criminal sanctions should be for punishment of persons who have control of all the elements of the business

involved and act with a primary intent to damage the public interest for their own benefit.

10. The bid-rigging provisions of the present Act remain unsatisfactory. The offence created by the Act is absolute and can arise through the actions of others.
11. The unresolved matters relating to class actions that the Bill proposes to deal with by regulations should be resolved by proper legislation.
12. The protection of the public interest is a function of the Crown and not private individuals through class actions with an easing of the burden of proof.

CHAPTER I

The Competition BoardA. Composition

One of the most important and, in some aspects, welcome changes proposed by Bill C-42 is the divorce of the Competition Board, formerly the Restrictive Trade Practices Commission, from its investigative role and its emergence as an adjudicating body. This is also an improvement on the "Tribunal" proposed by Bill C-256 of 1971 which had investigative aspects. We believe, however, that the issues to be dealt with by the Board under the proposed Bill are of such importance to the well-being of Canada that the Courts are the only proper forum for dealing with them. It is unfortunate then that the Board, as proposed by the Bill, should be so organized as to be certain to arouse suspicion of the fairness and equity of its decisions and to create uncertainty in the minds of those who make day to day decisions pertaining to the conduct of business in Canada.

The Skeoch Report, even though it displayed more enthusiasm than the industry is able to feel for yet another Federal Board, recognized the problem and the need for safeguards. It went so far as to recommend at page 293 that the Board have a full-time chairman who would be a superior court judge of some years judicial experience, but Bill C-42 does not even go that far. It remarked, at page 295, "The government does not enjoy an altogether distinguished reputation for its appointments to boards and commissions in the past, and it is this fact that underlies a degree of public unease about a specialized adjudicating body in the field of competition policy."

In contemplating the powers of the Board; the vagueness of the Bill in setting out the criteria for the Board's decisions, where criteria exist; and the lack of an appeal on the merits, the word "unease" does not adequately express the feelings of the industry.

Bill C-42 proposes that the Board be a superior court of record. If it is, it should behave as such and be manifestly seen to do so. Its existence in its proposed

form and with its proposed powers, will however result in industry executives failing to take economically useful and beneficial actions because these might, in the constant litany of the Act, "be likely to" bring their companies before the Board with consequences which would be quite unpredictable as Bill C-42 is now written.

Under Subsections 16(1) (a) and (b) the Board may have from five to seven permanent members and not more than five associate members for a possible maximum of twelve. Under Subsection 16(2) at least one of the permanent members is to be in receipt of a salary or annuity under the Judges Act or is to be a barrister or advocate of at least ten years standing. There is no provision that either will be the full-time Chairman or Vice-Chairman of the Board or any panel of the Board.

Under Section 16.2, three members, one being a permanent member, constitute a quorum.

Under Section 16.5 the Chairman may designate any three or more members of the Board, at least one being a permanent member, to sit as a panel of the Board, with a chairman designated by the Chairman of the Board. The panel exercises, in any matter assigned to it, all the powers of the Board.

Under Subsection 29(1) a panel of the Board, or a quorum consisting of as few as three persons, none necessarily a lawyer, may issue an injunction, supposedly "acting on the principles applied by the Federal Court of Canada", on the basis that the person brought before it is "likely" to engage in certain conduct and that serious injury to competition or the business of another "is threatened". At law, however, a court could only issue an injunction if it was shown that irreparable damage would be suffered which could not be compensated for in any other way.

Under Subsection 31.71(3) the Board, which again could act by a quorum or panel of three, may order a disposition of assets "in such manner as the Board prescribes". The amount and type of assets is unlimited.

These are only two examples, it is not possible in a submission to list all the extraordinary powers of

the Board and detail the injustices which would result from their unwise use.

Another important aspect of the Board's composition is the term or length of service of its members. To achieve consistency and develop jurisprudence, reasonable continuity is necessary. Under Subsections 16(6) and (7) a permanent member of the Board holds office for a term not exceeding ten years and an associate member for a term not exceeding three years. Where even a three-year rotation would derogate from both consistency and quality, under the present Bill a member could conceivably be appointed for one year or less.

The members of the Board will be given magnum responsibilities. They will be the equivalents of justices of a superior court. Finding persons willing to serve who have the necessary qualities of judgment, education and experience will be difficult. Finding them willing to serve on a short-term basis will be even more difficult. Consequently, both the quality of decisions rendered and the reputation of the Board as a fair, reasonable and impartial tribunal will suffer.

It is imperative that great care be taken to ensure that judicial decisions are not made by persons who might not, either by training or preference, behave with the wisdom and impartiality expected from properly qualified and appointed judges.

Moreover, the Competition Policy Advocate will be a permanent official with wide experience in his field. He will have a substantial staff and the resources of various government departments and boards to draw upon. If the Board is not a strong, experienced, independent body it can scarcely fail, without ill intentions on anyone's part, to become subservient to the Advocate.

Recommendations

1. That the new Competition Act avoid vague criteria and the possibility of decision making by short-term government appointees; that what is prohibited and what is permitted be clearly stated in written law and that the courts of Canada, whose judges are best equipped for the task, render decisions in judicial matters.

2. That if the Board is established it consist solely of permanent members whose term of office must be not less than ten years.
3. That a superior court judge be the full-time Chairman of the Board.
4. That the Vice-Chairman have the same qualifications as the Chairman.
5. That no panel of the Board be constituted unless the Chairman of the Board, the Vice-Chairman or a barrister or advocate of not less than ten-years' standing is the chairman of the panel.
6. That the quorum of the Board be five members of which one must be the Chairman or Vice-Chairman and that a panel consist of at least five members.

B. Powers

In considering the powers of the Board, one should keep in mind its composition as proposed by Bill C-42. The following represents some of the powers contemplated for it:

Section 16.3 The Board may make rules governing the exercise of its powers in addition to those governing the performance of its duties and regulation of its proceedings. The Skeoch Report, page 304, envisaged only rules of practice and procedure "perhaps in consultation with the Chief Justice of the Federal Court of Canada" and the publication of those rules.

Subsection 17(1) A member of the Board may appoint a hearing officer with very wide powers to examine under oath and produce documents. This power is too wide to be exercised by a single non-judicial member.

Subsection 20(1) A hearing officer shall permit any person who is being examined before him under oath to be represented by counsel. The examination (Subsection 27(1)) is in private. If the person being examined is an employee of a company, which is likely,

it is in fact the company which is being examined. There is no provision that the company may be represented by counsel.

Subsection 29(1) The Board will have extended powers to enjoin persons against whom an injunction is sought from engaging or continuing to engage in certain conduct pending the commencement or completion of various proceedings that may be commenced against him.

Sections 31.71 and 31.72 Mergers and monopolies are dealt with elsewhere in this submission but the very wide powers given the Board in these matters are stressed here in relation to its composition.

Recommendations

1. That rules governing the exercise of the Board's powers be established by the Federal Court of Canada. If however our recommendations as to membership are accepted, in particular those concerning the Chairman and Vice-Chairman, that such rules be made by those persons in consultation with the Chief Justice of the Federal Court of Canada.
2. That reasonably exact criteria be set out in the Act as to what constitutes the qualifications of a hearing officer. He should at least be a lawyer. Applications to name a hearing officer should be made only to the Chairman or Vice-Chairman of the Board, if judges, or to a judge of the Federal Court of Canada or a judge of a superior court in the relevant province.
3. That the power to enjoin be governed by the standard of irreparable damage and that it be exercised by a panel of the legal members of the Board only, or, in addition or in the alternative, by the Federal Court of Canada or a superior court in the relevant province.
4. That in view of the Board's sweeping powers under Sections 31.71 (review of mergers) and 31.72 (review of monopolies), if a Board is established, it is essential it be composed as recommended earlier under the heading "Composition".

CHAPTER II

The Role of the Competition Policy Advocate
in Relation to the Procedures of the Board

The role of the Competition Policy Advocate in relation to the Board and its procedures must be considered.

Subsections 10(1) and (2), with the addition of the right to take "things", are not substantially different from the same Subsections in the present Act. Although the practice of the Director in the past has been to permit the person whose documents are being seized to take copies before they are removed from his premises, this procedure has never been required of the Director by the statute, but should be.

Subsection 10.1(1) deals with solicitor-client privilege. If privilege is claimed as to any document, book, or thing, the Advocate may without further examination, seal it in a package and place it in the custody of the Federal Court of Canada or of a superior court of the province in which it was found. If an application for a ruling in camera by a judge is not made under Subsection 10.1(2) within ten days from the day the document or thing was placed in custody, the Advocate may make an ex parte application for delivery to him and the judge shall order its delivery. This subsection will lead to a greater reluctance than ever to give written opinions or advice to clients with respect to their position under the Act since

- (a) such correspondence may not be privileged in the first instance, and
- (b) a client whose documents and things are sealed and who does not within the short time of ten days apply for an in camera ruling will lose his privilege even in cases where there can be no doubt it exists.

Deprivation of the solicitor-client privilege should not stem on the same principles as a default judgment. The mere passage of time should not affect it in any way.

Under Section 10.2 everyone who stores data in a computer data bank, wherever situated, must keep detailed records for the retrieval of data. Any print-out supplied is, without further proof, admissible as evidence of the data set out therein in proceedings before the Board and is,

in the absence of evidence to the contrary, proof of the data and of any apparent effect thereof, if the print-out is shown to be supplied in response to a notice given by the Advocate. This gives rather more weight to the probative value of computer print-outs than experience justifies.

Under Subsection 10.2(5) the Advocate (or his representative) may enter any premises where there may be a record or retrieval procedure description that might lead to the obtaining of data relevant to the inquiry. While there the Advocate may require any person whether or not on the premises to apply retrieval procedures.

Under Subsection 10.2(6) the Advocate may examine or copy and take away any program or print-out which in his opinion may lead to obtaining data relevant to the inquiry. Modern methods of record keeping must be recognized but these provisions are rather sweeping. Language that is appropriate to the taking of documents when applied to computers gives the Advocate's representative access to far more information of a private nature, belonging to persons not under investigation and irrelevant to the matter being investigated, than does the mere seizure of some irrelevant documents.

Further, these provisions make it virtually impossible to claim privilege, even to the limited extent allowed by Subsection 10.1(1). No person in authority or appearing to be in authority may be present. On premises other than those of the person under investigation, no person having the right to claim privilege could be present. The latter point applies equally to documents.

Finally it would appear that the computer print-outs are to be supplied at the expense of the person under investigation; and off his premises at the expense of the person upon whom the Advocate or his representative descends.

Subsection 11(1) must now be read with the new Section 27 and the new Subsection 27.1(3). We suggest that "such persons as he directs" in the last line would include persons preparing to bring an action or class action. Under Subsection 27(3) the Advocate may not disclose information "except for the purposes of this Act." Under Subsection 27(4) the Chairman of the Board may order that any information is not to be disclosed "except to such persons or class of persons" as he designates. Subsection

27.1(3) might be a protection but that will depend on the rules of the particular board or commission.

Under Subsection 18(1) the original or a copy of material is to be returned. The lack of an original agreement or deed could be a serious disadvantage to any person.

Under Subsection 17(4) of the present Act materials produced voluntarily must be delivered to the Director within 30 days of seizure and back to the owner 60 days thereafter. Under Subsections 17(4) and 18(2) of Bill C-42 the Advocate takes possession of voluntarily produced material at once.

Under Subsection 27.1(1) the Advocate may intervene before a federal board, commission or other agency, not by request but by right, to make representations concerning the efficient allocation and utilization of resources as well as competition per se. The National Energy Board and the Energy Supplies Allocation Board among others may not actually need his advice in these matters. Under paragraph 27.1(2) (c) the Advocate may call and examine witnesses. There is no assurance however that other persons before the board concerned may cross examine the Advocate's witnesses. Such provisions as this make it evident that competition is given an overriding place in the totality of matters to be considered by other boards and agencies.

Subsection 31.8(1.1) ensures that the protection of the rules of evidence will not be available to any person against whom the Advocate proceeds before the Board while Subsection 31.8(1.2), somewhat incongruously in view of the sections noted earlier, purports to preserve privilege.

Subsection 31.8(1.3) says the Board may "and at the request of a party shall" give written reasons. In matters as important as those to be decided by this court of record, written reasons should be mandatory, in the interest and appearance of fairness, and the establishment of a reasonably consistent body of decisions from which persons bound by this vague and uncertain Act may derive some guidance.

Recommendations

1. The Bill should provide that all documents, books, records and things seized by or voluntarily supplied to the Advocate should be copied and copies furnished to persons from whom they were taken, preferably before they are physically removed, and in any case within 10 days of removal.
2. Section 10.1 should be deleted leaving solicitor and client privilege undisturbed. In the alternative:
 - (a) The Advocate should be required, not permitted, to seal any material as to which privilege is claimed and the sealing should be done forthwith upon the claim of privilege in the presence of the person making the claim.
 - (b) A party being investigated should be provided with a reasonable opportunity to have a person competent to claim privilege present at all times and nothing should be examined in this person's absence.
 - (c) The custodian should be a superior court of the province in which the material is found. No person being investigated should have the expenses thrust upon him of taking steps in Ottawa to substantiate privilege.
 - (d) Subsection 10.1(2) should be amended to ensure privilege is not extinguished by the mere passage of time without the decision of a court.
3. Section 10.2 should be amended to provide that:
 - (a) a computer print-out has such probative value as to the Court or Board seems proper;

- (b) the Advocates's right to invade the privacy of persons not concerned in the investigation is removed;
 - (c) the person under investigation has a fair and reasonable opportunity to claim privilege; and
 - (d) proper costs are paid for all print-outs and retrieval procedures required by the Advocate.
- 4. There should be a prohibition against the disclosure of information to any persons who are "likely to bring" an action or a class action for damages.
 - 5. The original, not a copy, of material taken should be returned.
 - 6. The 30-day period for transmission of voluntarily produced material should be restored.
 - 7. There should be no extension of the 60-day limit for the return of original material.
 - 8. The Advocate's right to intervene before other boards, etc. should be limited to matters affecting competition; his witnesses should be open to cross examination by other parties; and each such board should make its decision within the framework of its own Act and Regulations based on its own criteria. No such decision should be capable of being challenged by the Advocate on the narrow ground of competition.
 - 9. The protection provided by the rules of evidence should be available to every party in proceedings before the Board.
 - 10. The Board should in all cases give written reasons for judgment.

CHAPTER III

Mergers - Section 31.71

A. Definition - Subsection 31.71(1)

This Subsection sets out the definition of "merger". The definition, largely due to the word "establishment", may work to include joint ventures. This would create an impossible situation for the oil and gas industry as

joint ventures have evolved to a natural and in many cases a necessary means of carrying on business, particularly with respect to exploration activities. The definition may also include accepted industry practices which relate to production operations. Concepts such as "unitization" or "common gas plant ownership", which in many cases result from direct government input, should not be identified as mergers under this Act.

The definition has been worded in broad enough fashion to include "supplier, customer or any other person". There are many corporations operating throughout the industry which have been incorporated and financed largely by producers (e.g. Interprovincial Pipe Line Limited, Panarctic Oils Ltd., Syncrude Canada Ltd., Cansulex Limited, Sultran Ltd., Alberta Underground Storage Limited). It is critical to the efficient operation of the industry that these types of arrangements continue performing their present functions and that they be free of restrictions such as those proposed by the Bill.

The phrase "or any control over or interest in the whole or any part" is all-embracing, the effects of which may prove most difficult to assess. Phrases such as this introduce an air of uncertainty which detracts considerably from the ability to carry on operations effectively and efficiently.

Recommendations

1. The definition should be redrafted so that only de facto control (over 50%) of a competitor, supplier or customer, as evidenced through the ownership of shares or assets, would be required for "merger" to apply.
2. Even with the clarification as to the status of joint ventures, it would be a useful step to introduce an application procedure whereby a merger, or potential merger, could be examined by the Board and a ruling given with respect to the application of Section 31.71 to such merger.

B. Lessening of Competition - Subsection 31.71(2)

The phrase "or is likely to lessen" as found within this Subsection is open to broad interpretation and would therefore have a restricting effect on business

development. Many proposals might be frustrated due to the possibility that at some time in the future the provisions may apply.

The reference to "potential competition" in this Subsection creates uncertainty in a manner similar to that mentioned in the paragraph above. How could a business proposal materialize if its continued existence might be dependent on whether or not it is likely to lessen potential competition? If there was room in a particular field of development for only one serious investment and there were two opposing proposals being considered, neither may be permitted to materialize if in so doing the other proposal would disappear. This problem could be very relevant in the area of petrochemical development or in frontier development.

Although Section 31.71 is stated to apply only to a merger that has not been completed before the coming into force of the section, the effect is lost somewhat through those provisions of Subsection 31.71(4) which allow historical trends in operations to be used in determining whether an order can be made under Section 31.71.

The word "sources" in paragraph (b) of Subsection 31.71(2) would obviously include energy resources which could impose extreme restriction on the future development of any resource.

The last three words of the Subsection, "of any market" could cause considerable uncertainty. Does this refer to the Canadian market for a specified commodity or product or could it be interpreted as referring to controlling a certain amount of production from a certain area which has traditionally served a specific market?

The wording of Subsection 31.71(2)(d) results in a "catch-all" which could have considerable restrictive effects incapable of being foreseen at this time.

Recommendations

The Subsection should be redrafted so that the application of the Section is clearly predictable and foreseeable. The redraft would require the deletions and clarifications indicated above.

C. Board Orders Relating to Mergers - Subsection 31.71(3)

This Subsection allows the Board to direct a corporation to dispose of assets in a manner prescribed by the Board. Divestiture provisions such as this should be avoided because of the potential inequities which could result. The mere threat of divestiture would thwart most business development.

Recommendations

It would seem probable that a satisfactory remedy could be worked out without the need of divestiture, which would convert the "merger" into an arrangement which conformed with the intent of the Act.

D. Factors to be Considered - Subsection 31.71(4)

This Subsection sets out various criteria to be used by the Board in determining whether it should make an order under Subsection 31.71(3). Rather than providing useful guidance, many of the criteria simply mask the situation with uncertainty. Most of the criteria cannot be satisfied by an objective approach.

Recommendations

In order to provide a useful approach, it is suggested that all criteria, other than those comprised within paragraphs (m) and (n), be deleted. The criteria set out in paragraphs (m) and (n) are positive in nature and in accord with the spirit of Subsection 31.71(5) and in the industry's opinion warrant retention.

E. Permitted Mergers - Subsection 31.71(5)

This Subsection provides instances in which the Board will not make an Order under Subsection 31.71(3). The spirit of the provision is encouraging. However it is submitted that the effect of the Subsection would be strengthened if the words following "efficiency" were deleted, as they introduce criteria which are most difficult to satisfy. It is also suggested that there

be some assurance that a "merger" against which an Order cannot be made due to Subsection 31.71(5) should also be free from prosecution under Section 32.

F. Effect of Foreign Investment Review Act - Subsections 31.71(9) to (11)

These Subsections refer to FIRA and in effect state that the Advocate shall get all information FIRA does and that the Competition Act overrides an approval by FIRA. This is probably unnecessary because of Subsection 5(3) of FIRA which reads as follows:

"Effect on Operation of Other Acts. Nothing in, or done under the authority of, this Act affects the operation of any other Act of Parliament that applies to or in respect of any particular Canadian business enterprise or class of Canadian business enterprises, except as expressly provided in this Act."

This observation is enforced if a provision attached to the prepared forms for reporting to FIRA is referenced, which reads as follows:

"9. Applicants are assured that under section 14 of the Act all information submitted to the Agency is privileged and may not be communicated to any person not legally entitled thereto. Applicants should be aware, however, that information provided in their applications may come to the attention of the Director of Investigation and Research, Bureau of Competition Policy, in the course of obtaining advice with respect to the competition policy implications of proposed investments. However, as is the case with the Director's Program of Compliance, such information would not of itself be used to initiate an inquiry or in any subsequent proceedings under the Combines Investigation Act."

Even though it should be apparent that an approval by FIRA to an investment may only be given if the investment will result in "significant benefit to Canada", Subsection 31.71(11) states that an approval of an investment by FIRA is inadmissible in proceedings under this Act.

Recommendations

It would seem that Subsections (9), (10), and (11) are unnecessary for the reasons listed above and should be deleted. If they are not deleted, evidence that an investment will result in significant benefit to Canada should be admissible.

CHAPTER IV

Reviewable Monopolies

The true "Monopoly" is an economic phenomenon that the Skeoch Report (which apparently is the government's philosophical basis for the Bill) discounted:

"Monopoly, in the sense of a single and sole seller having complete control of its market price since there is no alternative source of supply in its market, is rarely encountered in practice". (page 132).

Therefore, one wonders, facetiously whether this rare creature, like the whooping crane, should not be protected from extinction by the game laws.

Nevertheless, the Bill attempts to snare, in a net of loosely worded definitions, a variety of joint activities which no economist would characterize as "monopolies".

The Competition Policy Advocate has an election to treat these activities as "monopoly" under Section 31.72 or "illegal monopoly" under Section 33.

In Section 31.72 the "substantial control" by two or more persons who are affiliated could amount to less than

50% of the class of business in which they are engaged, because of the special rule in Subsection 31.72(5). Yet, if the Board finds under Subsection 31.72(2) that their behaviour "has or is likely to have the effect of" restraining economic activity in a manner like or unlike the ways listed in that Subsection, they may be faced with prohibitions or directives or even be divested of their business or assets.

The Skeoch Report concluded at page 144 that there are no reliable criteria for identifying or judging monopoly power situations in terms of size, levels of concentration, performance or price. Further, the use of dissolution and divestiture were regarded by the Skeoch Report authors "for reasons that impress(ed) (them) as being conclusive", as "of very limited value in the arsenal of policy measures" (see page 148). And as Bruce McDonald, one of the authors, observed in a paper to the Osgoode Hall Seminar on Combines Legislation in September 1976: (at page 179 of Seminar Proceedings): "Divestiture while it must be a last resort remedy when all else has failed, would rarely be an effective solution. In the first place, the Canadian economy is small by international standards, and accordingly the larger the relative size that may have to be tolerated in any given case for us to enjoy the benefits of effective performance. Too liberal a use of divestiture might also discourage other firms from striving to grow. And, further, divestiture plans are frequently arbitrary and wasteful."

In fact, it is submitted that an affiliated group merely creating a price reduction in final product to maintain its market position or integrating its wholesale and retail operations, both of which might benefit the consumers, might be subject to the foregoing harsh penalties because, without any intent on its part, it had thereby wiped out the profit margin for a competitor to whom it had been supplying the raw material.

While it may be agreed that Subsection 31.72(4) protects an accused where his behaviour reflects superior economic performance, that subsection places an onus of proof on the accused, which may be most difficult to satisfy.

Recommendations

Before proceeding to the Advocate's alternative weapon ("illegal monopoly" under Section 33), we have the following recommendations for Section 31.72:

1. In Subsection 31.72(1) "substantial control" should be replaced with "absolute control" or "control" and Subsection 31.72(5) should either be deleted or the figure therein should be increased to "100%" or "virtually all". The definition of "affiliate" drawn from Subsections 31.71(12) and (13) should be made uniform as it materially varies from Subsections 31.4(5), (6) and (7) and Subsections 38(7) and (7.1). Presumably the Canada Business Corporations Act definition of "affiliate" could be incorporated by reference.
2. The speculative concept in expressions such as "seeking to create" and "likely to have" in Subsection 31.72(2)(a) is impossible to measure objectively and those expressions should be deleted.
4. Subsection 31.72(2)(e) carries the "dissolution or divestiture" provisions, both of which, for reasons set out above, are not justified. Prohibition is sufficient remedy and subsection (e) should be deleted.

CHAPTER V

Illegal Monopolies

The Advocate's alternative remedy to having a monopoly reviewed under Section 31.72 is to allege an "illegal monopoly" under Section 33. While the two definitions of "monopoly" in Section 31.72 and Section 33 appear different, an analysis shows that a "person" with his affiliates or with arm's-length parties could fall under both. The one

question is why "substantial control" is defined in Section 31.72 and not in Section 33.

Our concern is that many beneficial joint activities may be considered in the definition in Subsection 33(1). The interaction of Subsections 33(2) and (4) imposes a criminal penalty (2 year imprisonment) on a person who "is a party or privy to or knowingly assists in, or in the formation of" an operation whereby a business is operated or is "likely to be operated to the detriment or against the interest of the public...". This means, we submit, that, without evidence of any agreement between the parties and without any intent to act against the public interest and without any objective state of affairs to point to, a person may find himself indicted. As this places an even lighter burden on the Advocate, it is likely that he will resort to Section 33 rather than Section 31.72 and therefore criminal sanctions will ensue where a simple prohibition would have sufficed.

Recommendations

1. With the changes we have recommended to Section 31.72, that section is sufficient to control monopolies and Section 33 should be deleted.
2. If Section 33 is continued:
 - (a) "substantial control" in Subsection 33(1) be replaced with "control" which should be defined as "100%" or "virtually all";
 - (b) the words in Subsection 33(2) "or are likely to operate that business or businesses" be deleted; and
 - (c) the words in Subsection 33(4) "is a party or privy to or" be deleted.

CHAPTER VI

Joint Monopolization and Conscious Parallelism

As mentioned in Chapter III of this brief with respect to Mergers, it is imperative that specific exemption from Section 31.73 be given for joint ventures operating within the resource industries. Various practices have developed within the industry, some out of economic necessity, some for efficiency and some in accordance with government directives, the effectiveness of which must not be impaired. Some examples are:

1. Farmout and Farmin Agreements
2. Compulsory and Voluntary Unit Agreements
3. Compulsory and Voluntary Pooling Agreements
4. Joint Operating Agreements
5. Gas Plant and Joint Facility Agreements
6. Pipeline Agreements
7. Gas, Product and Crude Oil Purchase Agreements
8. Joint Bidding Arrangements
9. Call on Oil and Product Use Provisions
10. Favoured Nations Clauses
11. After-Acquired Acreage Provisions
12. Pre-emptive Rights Clauses
13. Drilling Funds.

The provisions of Section 31.73 are extremely broad and encompassing and almost all competitive practices are referenced. If this Section was to be implemented in its present form and enforced, the effects would be to eliminate competition rather than foster it.

Recommendations

The most direct and obvious suggestion is that Section 31.73 be deleted in its entirety. If this suggestion cannot be accepted, again as in the case of Section 31.71, it is imperative for the reasons given above and with reference to Section 31.71, that specific exemption be given to joint ventures within the resource industries. A further suggestion would be the inclusion of proof of intention (MENS REA) with respect to the carrying out of specific illegal trade practices. As it stands, many large companies in the economy could be the subject of an Order. This is exemplified by the provisions of Subsection 31.73(3) which removes the necessity of specific agreement among parties.

CHAPTER VII

Interlocking DirectoratesSection 31.75

This section gives the Board, on the application of the Policy Advocate, the right to intervene in situations where a person may be a director or officer of one company and is a director or an officer of another company and the Board is satisfied that competition in the production or supply of a product in a market "is likely to be substantially lessened" or the sources of supply or outlets for sale are likely to be foreclosed to competitors of those corporations. In such a case, the Board can prohibit the person from holding such dual offices. This provision was not recommended by the Skeoch task force which found that such a general provision was not required. The task force suggested that if something was needed in this line it should be done on an industry basis.

Recommendations

Section 31.75 should be deleted from the Bill and dealt with by Parliament following the report of the Royal Commission on Corporate Concentration.

CHAPTER VIII

Specialization AgreementsSection 31.76

Unitization Agreements are agreements between Working Interest Owners and Royalty Owners to develop and operate an oil or gas field as a single lease on a co-operative basis whereby production from most of the producing wells in the field is discontinued so that production from the entire field can be obtained from just a few selected wells and allocated to all of the parties in accordance with a predetermined formula. Such arrangements not only accomplish cost savings and efficiency of operations but also maximize conservation of oil and gas resources and are

therefore often a requirement of governmental authorities. Unitization Agreements appear to fall within the definition of Specialization Agreements.

If Section 31.76 of the Bill is implemented, Unitization Agreements will be allowed only after an application to the Board and then for an initial period not longer than five years. Literally dozens of Unitization Agreements will have to be registered pursuant to Subsection 31.76(8). Each amendment to the various schedules may constitute a "modification of the agreement" under Subsection 31.76(6) and will need approval by the Board, and then registration under Subsection 31.76(8). Each time the approved term of a Unitization Agreement expires, another application will have to be made to the Board for an approved extension -- and then more registration.

Surely it is only a total lack of understanding by the drafters of this legislation of the "time-honoured" methods of operations within the petroleum and natural gas industry, and the merits of Unitization Agreements, that has resulted in the broad coverage of this section.

Recommendations

This section should be amended to exclude Unitization Agreements as known by the petroleum and natural gas industry.

CHAPTER IX

Offences in Relation to Competition

Part V of the Act involves criminal sanctions for allegedly anti-competitive activity. Before considering this Part in detail, it might be well to consider the philosophical validity of applying criminal sanctions to anti-competitive business activity.

At pages 39 to 41 the Skeoch Report concludes that criminal treatment is not appropriate or effective in relation to anti-competitive activity. A few excerpts will underline this point:

"Virtually exclusive reliance on criminal law... ..has been increasingly and widely recognized as a serious obstacle to effective implementation of competition policy. Nor do many types of combines problems fit comfortably within the traditional function and requirements of criminal law... Not only is the exclusive use of criminal law in this field negative and confrontationist in approach and effect, but criminal procedures are slow, costly and procedurally cumbersome The primary shortcoming of overemphasis on criminal law is the economic ineffectiveness of the judgment and remedy".

In conclusion, on the futility of adding a criminal penalty on top of a civil remedy, Skeoch states at page 360:

"To advocate a policy of piling Pelion upon Ossa*, in the form of a civil sanction upon a criminal sanction--that is intended to be enforced--is to advocate a degree of rigidity beyond reasonable comprehension".

Of course the Report is speaking of exclusive use of criminal sanctions and recommends that they be used as a second resort where civil remedies would not be effective. However it is our submission that heavy fines or imprisonment are unnecessarily punitive toward individual directors or officers who are indicted and toward the shareholders who, ultimately, must bear the heavy fines imposed on their corporations. These heavy fines and penalties have not historically operated to deter or minimize combines but only to create difficulties in prosecution before judges who recognize this disproportionate severity. It is our general recommendation that the civil remedies be drafted to establish appropriate criteria and impose appropriate restrictions or directions. Criminal sanctions should be limited to punishment of wanton and repeated contempt of such reasonable directive.

* Dr. Skeoch refers to an event in Greek mythology when Giants attempted to pile Mount Ossa and Mount Pelion on Mount Olympus to overthrow the Gods. The Giants were killed by Appollo.

Above all, criminal activity should be imputed only to persons who have control of all the elements of the business involved and act with a primary intent to damage the public interest for their own benefit.

It is the epitome of injustice to visit fines or imprisonment on persons whose limited involvement precludes their knowledge or direction of the overall activity which is attacked, or on persons acting with the primary intent to achieve legitimate increases in market share or beneficial improvements in consumer price.

There is another serious technical difficulty in the criminal provisions. For example, Subsection 32(1) (discussed below) and Sections 37 and 40 set fines of a specific amount, while in Subsections 32.1(2) and 32.11(1) and 32.2(2) the fine is in the discretion of the Court and in Sections 33, 34 and 35 there is no fine but imprisonment and in Sections 36, 36.1, 36.2, 36.3 and 36.4 there is a different penalty on indictment and on summary conviction. The provisions on penalties, accordingly, are inconsistent and confusing and are made more so by the operation of Section 645(2) of the Criminal Code:

"Where an enactment prescribes a punishment in respect of an offence, the punishment to be imposed is, subject to the limitations prescribed in the enactment, in the discretion of the Court that convicts a person who commits the offence, but no punishment is a minimum punishment unless it is declared to be a minimum punishment".

The Competition Bill nowhere states that these are minima or maxima. We understand that in December 1975 the Minister undertook in a letter to the Chairman of the Senate Banking Committee to deal with this point in Phase II, but we have Phase II and no resolution of the point.

In discussing Sections 32, 32.1, 32.2 and 33 of Part V, we can take some small comfort from the fact that a later Subsection - 44(2) - gives only a Superior Court of Criminal Jurisdiction power to try these offences; not a "Competition Board" of laymen, and that Subsection 46(3) permits appeals from Part V conviction to the Federal Court of Appeal and Supreme Court.

A. Conspiracies - Section 32

Part V's principal provision is Section 32 which continues from the prior Act and establishes a 1 million dollar fine or 5 years imprisonment or both for restrictive conspiracies, combines, agreements or arrangements. Historically, business had been protected from arbitrary prosecution under this section by the limitation of "undueness" and the strict construction of that word by the Courts. However, Subsection 32(1.1) eliminates many of the grounds of proof traditionally required of the prosecution. While Subsections 32(2) 32(4), 32(5.1) and 32(6) exclude a range of activities from prosecution, it would seem that the onus is on the accused to prove that he falls within the exemptions. Further, the exemptions in Subsection 32(4) are virtually negated because of the speculative words "is likely to" in Subsection 32(5).

Recommendations

1. There should be a more realistic penalty in Subsection 32(1) such as 2 years and \$250,000 or a percentage of the corporations's working capital - the penalty should be a deterrent, not a guarantee of insolvency.
2. Since criminal sanctions should be a last resort, the jurisprudence on "undueness" should be preserved by deleting Subsection 32(1.1).
3. All uses of "is likely to" in Subsection 32(5) should be deleted.
4. Again, "affiliate" in Subsection 32(7) should have a uniform definition.

B. Foreign Conspiracies - Section 32.1

The amendment substituting a new Section 32.1, relating to imports and exports, eliminates the previous Act's reference to Section 32 and with it the concept of

"undueness" in Section 32 - and in effect establishes its own distinct offences for which a separate five year term of imprisonment is imposed. The individual offences in Subsections 32.1(1)(a) and (b) are objectionable because they are absolute and carry no measure of the degree of restriction, and we must vehemently ~~protest~~ the anonymous offence created under Subsection 32.1(1)(c) "adversely affect competition in Canada in a manner otherwise than (a) or (b)". It appears impossible even to be advised of the offence under (c) in order to prepare a defence.

Finally, on Section 32.1, it may be an extremely difficult statistical exercise for an accused to establish under Subsection 32.1(4) that it or its group does not account for 50% or more of production or supply. Since the Advocate has its own sizeable department and also has access to all the defendant's records under Sections 10, 10.2, 11, 17 and 18, the Advocate should bear the onus of demonstrating a greater market share than 50%.

It is our submission that Section 32 adequately covers conspiracies between persons carrying on business inside and outside Canada, but a subsection could be added for greater clarity to include conspiracies on exports from Canada with persons carrying on business outside Canada. Therefore, Section 32.1 could be deleted entirely.

Recommendations

1. Section 32.1 should be deleted.
2. Failing such complete deletion:
 - (a) the insertion of "unduly" before the word "restrict" in Subsections 32.1(1)(a) and (b);
 - (b) deletion of Subsection 32.1(1)(c); and
 - (c) deletion from Subsection 32.1(4) of the words "where that person or those persons satisfy the Court that they do not" and substitution of "unless the Advocate satisfies the Court that Subsections (1) and (2) apply and that Subsection (3) does not apply and that the person or persons accused".

C. Foreign Directives - Section 32.11

The new Section 32.11 is the criminal alternative to the civil remedy in Section 31.6, both dealing with a corporation carrying on business in Canada accepting foreign directives that promote conspiracy. The penalty under Section 32.11 operates regardless of whether any director or officer of the Canadian corporation had knowledge of the conspiracy. This is a particularly telling illustration where a civil prohibition is preferable to a criminal penalty for, if the officers were alerted by the prohibition, and responded, that would be more economically beneficial than a penalty after the fact.

Recommendations

It is recommended that Section 32.11 be deleted and Section 31.6 be amended by deleting Subsection 31.6 (2).

D. Bid-Rigging - Section 32.2

Section 32.2 of the present Act is totally unsatisfactory and notwithstanding submissions by the Canadian Petroleum Association on Bill C-2 to the Standing Committee of the Senate of Canada on Banking, Trade and Commerce, and to the Standing Committee of the House of Commons on Finance, Trade and Economic Affairs, the requested changes were not made to that Bill. Again, we expect that the failure to make the requested changes results more from a lack of understanding by the government of the industry's problems than from its desire to interfere with some of the time honoured procedures that have been used by the industry for decades.

The acquisition of most petroleum and natural gas rights by the industry is accomplished through purchases at Crown petroleum and natural gas rights sales. The monies expended in such acquisitions could be fairly regarded as extremely high risk capital

because of the limited knowledge concerning the petroleum and natural gas rights being purchased. This factor, together with the fact that unusually low offers may not be accepted, has led to the necessity of joint bids, whereby one or more parties participate in and contribute the monies tendered to purchase the parcels offered for sale and assume the risk associated therewith. The governments of the various provinces where bidding for petroleum and natural gas rights takes place do not prohibit this practice, but to the contrary, appear to encourage it by the issuance of leases etc. according to the undivided interests in which each party joined in the bid.

As the Association has pointed out in the past, the bid-rigging provisions seemed to be intended to prevent collusive bids being made in contracting for services in order to ensure that the lowest possible bids are in fact submitted. Sales of petroleum and natural gas rights are held in order to obtain the highest possible bids for the parcels of land offered for sale. Unfortunately, the broad wording of Section 32.2 applies to both situations.

Most exploration activity in Canada is carried out in accordance with the provisions of joint venture operating agreements. Such agreements set out how exploration activities are to be carried out on specified lands which are jointly owned by the parties to the Agreement. In order to protect their investment in such specified lands the parties often agree that in the event lands in proximity to the jointly-owned lands are offered for sale the parties will meet prior to the date of the sale and agree whether or not the parties will submit a joint bid for the purchase of such lands. Section 32.2 of the present Act presents two basic problems for parties subject to such operating provisions:

1. If parties to a joint operating agreement meet together prior to a sale and agree that it is inadvisable to submit a joint bid, such parties would be committing an offence under Subsection 32.2(1) (a) of the Act, if any party to the agreement submits a bid on its own and fails to

advise the person calling for the bid that the other parties to the agreement will not be submitting bids.

2. The offence is an absolute one regardless of whether the other parties had knowledge of the bid or whether the parties to the agreement controlled any particular portion of the market.

Recommendations

Section 32.2 should be amended by adding thereto a subsection to the effect that:

"No person who is a party to bid-rigging will be convicted of an offence under Subsection (2) unless the request for bids or tenders expressly prohibits joint bids."

Other amendments would have to be made to the Section to accommodate this subsection.

E. Illegal Monopolies - Section 33

This section has been discussed under Chapter V of this submission

F. Price Discrimination - Section 34

Section 34 introduces two practically undefinable notions - "ultimate customers" and "abnormally low prices". Subsection 34(1)(a) does have the redeeming feature of a "mens rea" rule - "to his knowledge" - however it requires a particular clairvoyance for a seller to know the identity of the persons for whom the purchase is made or that "one at least of (such person) is in competition with such customer for a share of the patronage of the same ultimate customers". Alas, the same modifier of "to his knowledge" does not appear in Subsections 34(1)(b) and (c) although it is equally just that the same rule should apply.

The "discriminating by discount" etc. machinery in Subsection 34(2) overlaps with Section 31.77 (which

permits quantity discounts supported by cost justification) and Section 35. The three provisions should be consolidated into a workable guideline between permissible and "criminal" discounting practices.

Recommendations

1. The words "to his knowledge" should be inserted at the beginning of Subsections 34(1)(b) and 34(1)(c).
2. All words after "his customers" should be deleted in Subsection 34(1)(a).
3. The words "abnormally low, having the effect or tendency of" should be deleted and replaced by "having the effect of", in Subsection 34(1)(c).
4. All the discount provisions in the Act should be consolidated and be permissive provided there is cost justification.

G. Civil Rights - Section 39

Finally, the last provision of Part V, Section 39, is a pious assertion that nothing in Part V abrogates anyone's civil rights. We judge that this is not a protection to the accused but an assurance to prospective claimants that no opportunity for profit from their litigation will be foreclosed.

CHAPTER X

Export Arrangements

Subsection 32(4) provides an exemption from criminal prosecution under Subsection 32(1) for any combine or arrangement where the activity relates to the export etc. of products from Canada. It is not however clear that Subsection (4) provides an exemption from civil liability under the same situation. Subsection 31.1(1) gives a civil remedy for any conduct that is contrary to any provision of Part V (of which Subsection 32(1) forms a part). This therefore could lead to a class action for violation of Subsection 32(1) which can be used in connection with Subsection 31(1).

Recommendations

While the new Subsection 32(4) may permit organizations such as Cansulex Limited to carry on, Subsection 32(5) (e) removes the exemption provided to prosecution if the combination agreement, etc. has resulted or is likely to result in a reduction or limitation of the value of exports from Canada of a product. There could exist from time to time occasions when an export combine, in trying to reach, for example, far-away markets might, in the short term, find itself in a situation where the value of products was reduced. Some modification of this subsection would take care of this situation.

CHAPTER XI

Collective Bargaining Activities (Section 4)

There is considerable concern through Canadian industry that the existing provisions allow a wide variety of activities to be carried on by employees which would constitute offences if carried on by employers. With the considerable influence and power presently held by labour in Canada, it seems reasonable that management be vested with similar rights to those enjoyed by labour. This situation could be accomplished by the use of a paragraph similar to Subsection (1)(a) to apply to employers.

In recent years, because of the increasing labour costs, considerable attention has been directed to proper labour planning and costing in the planning of high capital intensive projects. It is conceivable that cooperation among investors, to ensure efficient and orderly development of their respective projects, may not be possible due to this section, even with the proposed amendments. This problem arises because of the reference to "collective bargaining", "employers" and "employees" which implies an existing situation of employment which may exclude an arrangement which has not yet been consummated.

Recommendations

The problem would be alleviated by a specific exemption in favour of such investors. A less suitable solution would be to include specific provision within the section which would allow the Board to grant exemption or temporary relief from the Act in situations where the Board is satisfied the best interests of Canada or efficient and orderly development is served.

CHAPTER XII

Class Actions Under the Competition Act

While class actions date from the English chancery practice in the 17th century, the real growth in class actions as a tool in consumer protection commenced in the United States in the mid-sixties with Rule 23 of the American Federal Rules of Civil Procedure. The proposed amendments to the Combines Investigation Act draw, in part, on Rule 23 and attempt to avoid some of the problems that have arisen in the U.S. with class actions.

Nevertheless, in their desire to have some kind of class action procedure enacted, the drafters of Bill C-42 have not dealt with some of the practical problems that have arisen in the U.S., e.g. notice, and determination of individual issues. The solution proposed at this stage is to leave these matters to be handled by the regulations. (Note Subsection 39.13(2), Section 39.16 and paragraph (c) of Subsection 39.22(1)). Further, the draftsmen have not dealt with the question of whether the class action procedure, in order to be workable at all, will have to affect substantive rights.

Limitation Period - Subsection 31.1(4)

Subsection 31.1(4) identifies the limitation period as two years from "a day on which the conduct was engaged in" for bringing an action based on conduct that is contrary to any provision of Part V. With class actions the limitation period may really be longer than two years. Looking at the way the limitation period is drafted, even if the conduct has ceased as against the person complaining, that person may bring an action more than two years later, provided that the defendant was still engaging in that conduct. Thus, in a class action context, it means that the limitation period starts to run on the last day that the defendant engaged in the prohibited conduct and that anyone who has suffered a loss is a class member regardless of the date the individual's cause of action arose.

Notice - Subsection 39.12(1)

While Subsection (1) speaks of notice "to the members of the class purported to be represented", the Sub-

section is silent as to the conditions necessary before the Court will exercise its discretion and how and to whom the notice will be served. Presumably this "notice" would only be required if there was a question whether the representative plaintiff "fairly and adequately" represented the interests of the class.

Orders to Maintain - Subsection 39.12(2)

It would appear that paragraphs (a) to (e) must be satisfied or else the Court cannot order that the class action be maintained.

Paragraph (b) refers to questions that "appear to be common". This test is less than that of U.S. Rule 23 which requires the questions to be common.

Paragraph (d) is supposed to be a bulwark against frivolous or vexatious actions. It is submitted that the protection is more apparent than real. There would be very few instances when it could be found that the representative plaintiff was not acting in good faith. If a "prima facie" test means nothing more than the Court must be satisfied "that there is a serious question to be tried" (American Cyanamid Co. v. Ethicon Ltd. (1975) 1 All E.R. 504), then there should be no difficulty in having a class action maintained.

Paragraph (e) states that a class action must be superior to "any other available method". It is submitted that this provision is meaningless since there is no realistic alternative method of adjudicating such issues. The lack of such alternative is the reason for the proposed legislation.

Rule 23 provides, in addition, that the claims or defences of the representative parties are typical of the claims or defences of the class. The purpose of this provision is to ensure that there is no conflict between the interests of the representative party and the other class members. It is recommended that this prerequisite be added.

Manageability - Subsection 39.12(3)

One of the reasons why class actions may not be maintained is the view of the Court that the proceeding might be unmanageable.

The considerations set out in paragraphs (a) and (b) of Subsection 39.12(3) appear to be restricted only to the question of superiority in paragraph (e) of Subsection 39.12(2). There does not seem to be any reason why it should be so narrowly restricted. Paragraph (a), for example, would seem better placed as paragraph (b) or (c) of Subsection 39.12(2).

It is also arguable that the only matters that the Court can consider are the two considerations set out in subsection 39.12(3). If the Court decided the question on some other factor, then the argument could be made that the Court made its decision based on irrelevant factors.

Paragraph (a) of Subsection 39.12(3) deals with the question of "predominance". The issues to be analysed should include not only the plaintiff's claim but the defences and counterclaims of the defendant. The wording "common to the causes of action of the members of the class" may mean that only the plaintiff's claim can be looked at.

Paragraph (b) of Subsection 39.12(3) is too restrictive. The comparative section in Rule 23 provides for "the difficulties likely to be encountered in the management of the class action". Paragraph (b) looks solely at the question of costs of administration. There may be reasons other than costs why a class action is unmanageable, e.g. size of the class, notice problems, time required for the determination of individual issues, difficulties in determining damages.

The paragraph is also not clear whether "significant quantum of loss" refers to each individual claim or to the total potential class claim.

Where Order Not to be Denied - Subsection 39.12(4)

The purpose of this subsection is to change the common law approach to class actions. Cases falling under paragraphs (a) or (c) at common law would not be proper subject for class actions.

The way this subsection is written the Court cannot refuse to maintain the class action if only one of the three

conditions is present. Yet paragraph (b) alone, for example, could make the class action unmanageable. There would seem to be no reason why the Court should have to find some other reason before it could deny the order.

The subsection should be amended to read: "The Court may make an order that the proceedings to which the application relates be maintained as a class action even though ... (a), (b) or (c)".

Opting-Out - Subsection 39.12(5)

Paragraph (d) of this subsection provides that class members must "opt-out" or else they will be bound by the judgment. The paragraph recognizes that few people will take the steps to "opt-in". The paragraph is advantageous to a defendant, since all members of the class would be bound.

There is an inconsistency between the idea of "opting-out" and the need to prove actual damages in subsection 31.1(1). If the purpose of the Act is to compensate those who have suffered actual loss, as subsection 31.1(1) suggests, then the provision should be "opt-in". Moreover, with "opt-out" a defendant does not know the real case he has to meet and his potential liability.

Judgments - Subsection 39.13(1)

It is submitted that the drafters of the legislation have not properly thought out this subsection. The subsection states that once the common question has been determined, then the Court, if damages are claimed, must give judgment for each class member. Subsection (2) would then determine the amount each would receive. However, in some actions, for example misrepresentation, there may be issues that are not common, e.g. reliance, and that would have to be proved before the plaintiff would be successful. This subsection seems to ignore individual considerations. The Court is only deciding the common questions pursuant to paragraph (c) of Subsection 39.12(5).

Subsection 39.13(1) should be amended to delete the reference to compensation and should state that the judgment should be confined to the common questions only.

Individual Damage - Subsection 39.13(2)

One of the main difficulties with the class action procedure is the problem of determining individual damages. If the procedure is to be implemented, then the question of determining damages has to be confronted. The Act presently provides that there must be actual damages before there can be recovery and that the plaintiff must prove them (Section 31.1). The proposed amendments treat the question of damages lightly. Subsection 39.13(2) provides that the Court may determine the amount of compensation to which each member is entitled. The question may be asked how the Court can do so when the only parties before it are the representative plaintiff and the defendant. The underlying assumption must be that the Court can somehow determine "damages in the air" without requiring individual proof. The Court would be determining class damages - a substantive law change - rather than provable individual damages.

The subsection, however, goes on to permit the Court to determine the amount of compensation "in accordance with procedures provided by regulations".

It is respectfully submitted that one of the deficiencies of the proposed legislation is its failure to come to grips with problems that clearly demonstrate the weaknesses of class action procedure. The question of determining damages for the individual is too important a matter in the practicability and workability of the class action procedure to be left to "regulation". It is submitted that if the drafters of the legislation do not have a practical way of determining the damages of individuals, then the class action procedure is open to serious doubt.

Substitute Action - Subsection 39.15(1)

If a person has been convicted of an offence, then the Competition Policy Advocate may not obtain a judgment. The purpose of the substitute action is to "prevent the defendant from profiting financially from his unlawful conduct". (Proposals for a New Competition Policy for Canada, page 73). One wonders why this object should be achieved by a government civil action rather than a criminal action.

The answer no doubt is that the burden of proof on the Crown is not as heavy in a civil action as in a criminal action and the amount received by the Crown to be placed into the Consolidated Revenue Fund could be substantially more. Unlike a criminal action, where the Court has a discretion on the imposition of the fine and can take into account such matters as the nature of the offence, the conduct of the accused, whether the action taken was deliberate or not, mitigating steps taken, etc., these factors are irrelevant in a civil action.

Paragraph (a) of Subsection 39.15(1) is inconsistent with the requirement of Subsection 31.1(1) which requires actual proof of loss or damage suffered by a person. The underlying assumption here is that the damages can be calculated for the class. This notion of "class damages" is said to be a "novel approach" and a "sweeping change" in assessing damages. (Williams - A Proposal for Class Actions Under Competition Policy Legislation, page 110). However, class actions are supposedly only a procedural matter rather than a change in substantive law. To assess damages on a class basis would also seem to be inconsistent with the right given to the defendant to have discovery and to pay money into Court under Section 39.21.

Notice to Members of the Class - Section 39.16

Here the drafters of the legislation have failed to come to grips with the question of notice of the proceedings to other class members. Again, the drafters have left the matter for the regulations which is hardly a solution to this crucial aspect of the class action procedure.

Costs - Section 39.2

Another controversial aspect of Part V.1 is the question of costs. The proposed amendments deal with costs in an inconsistent fashion. In an action by a person under Subsection 31.1(1) costs would be handled in the normal way, i.e. the successful party would receive his costs from the unsuccessful party. In Section 39.21, which deals with individual questions not determined by a judgment in a class action, the normal cost rules would also apply. However, except as specified under Section 39.2, no costs are awarded in a class action. If costs apply under Section 39.21,

then there would seem to be no reason for the exclusion under Section 39.2.

It is submitted that the question of costs is not as important a consideration as is thought. If the defendant were held liable in a civil action, at least it would not have to pay costs in addition to damages.

A major part of the costs would be for the application to have the action maintained as a class action. The legislation provides that costs may be awarded.

The costs of fighting a major class action suit would probably be beyond the ability to pay of most plaintiffs. Accordingly, even if a defendant is successful, he would not be able to obtain costs from the other side.

The risk that costs may be awarded under paragraph (a) of Subsection 39.2(1) should provide a sufficient deterrent in most instances.

Solicitor and Client Costs - Subsection 39.2(2)

This subsection is basically unworkable and it completely ignores Subsection 31.1(1). The subsection assumes that there is such a thing as "class damages" from which the reasonable solicitor and client fees may be taken on a prorata basis.

Outstanding Issues - Section 39.21

This Section may conflict with paragraph (a) of Subsection 39.13(1).

Regulations - Section 39.22

One general comment is that legislation by regulation is inappropriate.

Conclusions and Recommendations

The drafters of Part V.1 have failed to deal with important manageability problems of class actions and have in fact left the regulations to sort out such problems.

However, the question remains whether the regulations can adequately deal with any necessary changes in substantive law which are needed to accommodate class actions.

Further, it is submitted that class actions are not viewed merely as the precedural device of joinder of causes of action, but as a quasi-public action to protect the rights of society.

It is suggested that the protection of the public interest in our system is a function of the Crown and not private individuals.

Finally, it is submitted that the Department of Consumer and Corporate Affairs should spend less time attempting to recover damages for the wrongs committed against consumers, and instead spend more time ensuring that wrongs are not committed in the first place.

ALL OF WHICH IS RESPECTFULLY SUBMITTED.

CANADIAN PETROLEUM ASSOCIATION

Per: _____
Harold S. Millican
Executive Director

APPENDICE «FTE-48»

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR LES COMPAGNIES SUIVANTES:

ABITIBI PAPER COMPANY LTD.

THE ALGOMA STEEL CORPORATION, LIMITED

CANADA PACKERS LIMITED

COMINCO LTD.

THE T. EATON CO. LIMITED

JOHN LABATT LIMITED

MACMILLAN BLOEDEL LIMITED

THE MOLSON COMPANIES LIMITED

MOORE CORPORATION LIMITED

NORANDA MINES LIMITED

POWER CORPORATION OF CANADA, LIMITED

THE STEEL COMPANY OF CANADA, LIMITED

À L'ÉGARD DU BILL C-42

MODIFICATIONS PROPOSÉES À

LA LOI RELATIVE AUX ENQUÊTES SUR LES COALITIONS

TABLE DES MATIERES

| | |
|---|--|
| Résumé..... | |
| Introduction..... | |
| Fusions..... | |
| Monopole..... | |
| Juridiction criminelle..... | |
| Juridiction civile..... | |
| Monopole conjoint..... | |
| Accords de spécialisation..... | |
| Prix de vente discriminatoire..... | |
| Différentiation en matière de prix..... | |
| Pratique systématique de prix à la livraison..... | |
| Activité réglementée..... | |
| Cumul des fonctions..... | |
| Accord d'exportation..... | |
| Administrateur de la politique de la concurrence..... | |
| Multiplicité des procédures..... | |
| La Commission de la concurrence..... | |
| Appels..... | |
| Actions collectives..... | |
| Actions indirectes..... | |
| Véritables actions collectives..... | |

RÉSUMÉ DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

1. Les termes de la loi dans sa formulation actuelle sont si généraux qu'il est impossible de prévoir l'interprétation qui en sera donnée.
2. En vertu de la loi proposée, la Commission de la concurrence jouira d'un très vaste pouvoir discrétionnaire pour déterminer l'évolution structurelle de l'industrie canadienne. La promulgation de la loi proposée par le Parlement, le cas échéant, signifiera l'abandon à la Commission du pouvoir de prendre des décisions de politique cruciales qui pourraient avoir des répercussions graves sur l'économie canadienne.
3. Le loi ne prévoit pas de moyens efficaces d'examen ou d'appel des décisions de la Commission de la concurrence.
4. Les dispositions relatives aux fusions (article 31.71) sont formulées en termes si généraux qu'il est impossible de savoir quelles fusions risquent d'être assujetties à des restrictions en vertu de la loi. En fait, la loi peut être appliquée dans bien des cas où une concurrence adéquate persistera après la fusion. La loi ne prévoit aucun moyen permettant d'obtenir une décision anticipée sur la légalité d'une fusion envisagée.
5. Les dispositions criminelles relatives aux monopoles (article 33) n'ont pas été définies avec la précision qui avait été jugée souhaitable par le Comité Skeoch et, par conséquent, les infractions criminelles devraient être supprimées et la réglementation des monopoles devrait être placée sous la juridiction civile.

6. La Commission de la concurrence devrait avoir le droit de limiter les abus du pouvoir monopolistique; par pouvoir monopolistique, on devrait entendre le droit de choisir le taux de bénéfices ou la part du marché dont peut jouir le monopoleur sans être limité par les restrictions dues à une concurrence efficace.

7. Les dispositions relatives au monopole conjoint (article 31.73) devraient être entièrement refondues de sorte qu'elles puissent, comme c'est le cas aux Etats-Unis avec la Loi Sherman, être appliquées uniquement aux personnes qui s'entendent pour créer ou pour s'efforcer de créer un monopole dans une industrie. Cet article ne devrait jamais pouvoir s'appliquer lorsqu'il n'y a pas collusion entre les parties et lorsque leur conduite est le résultat de décisions concurrentielles prises individuellement.

8. Les dispositions relatives aux accords de spécialisation (article 31.76) devraient inclure les accords relatifs à la production, la distribution, la recherche et le développement actuels et potentiels ainsi qu'à d'autres services. La période pour laquelle l'approbation a été accordée devrait être prolongée de sorte que les intéressés puissent faire les dépenses en immobilisations nécessaires pour arriver à une spécialisation efficace. La loi devrait également être modifiée afin de permettre l'application d'un accord de spécialisation sur une base géographique de telle sorte qu'une partie à l'accord puisse répondre aux besoins d'une autre dans une région du Canada; ainsi les frais dus à l'importance du marché seraient réduits. La loi devrait également s'appliquer aux entreprises en commun.

9. L'article 34(1)c) ne devrait s'appliquer que lorsqu'il est prouvé qu'une personne se livre à une politique de vente de produits à des prix anormalement bas en vue d'éliminer un concurrent.
10. Si les dispositions relatives à la différenciation en matière de prix (article 31.77) sont promulguées dans leur formulation actuelle, elles gêneront en fait la concurrence; elles devraient au moins être modifiées afin de stipuler que toute ordonnance interdisant la différenciation en matière de prix s'appliquera, d'une manière équitable, à tous les concurrents dans l'industrie.
11. Les dispositions relatives à l'activité réglementée (article 4.5) devraient être modifiées afin que la détermination d'un organisme de réglementation d'une industrie dans l'intérêt général soit applicable, que cette détermination consiste en une réglementation précise de l'activité ou en une conclusion de non-intervention lorsque l'organisme est chargé de préserver l'intérêt général.
12. Aucune loi relative au cumul des fonctions ne devrait être promulguée avant la publication du rapport de la Commission Bryce.
13. La politique de la loi, en ce qui concerne les accords d'exportation, devrait être fonction des besoins du Canada en matière de commerce extérieur.
14. Les normes sur lesquelles la Commission de la concurrence devrait se baser pour évaluer l'intérêt général devraient être assujetties aux

directives de politique du gouvernement. Toutes les ordonnances relatives aux fusions, accords de spécialisation et monopoles devraient être soumises à l'examen par le Cabinet afin de déterminer si elles sont souhaitables, compte tenu de l'intérêt national, conformément à des critères analogues à ceux prévus par la Loi sur l'examen de l'investissement étranger.

15. Les dispositions prévoyant une action indirecte par l'Administrateur de la politique de la concurrence devraient être supprimées étant donné que le droit civil aux dommages-intérêts ne devrait être utilisé que dans l'intérêt de ceux qui ont subi un préjudice et la Couronne devrait rechercher les sanctions qu'elle désire requérir dans une procédure criminelle.

LOI RELATIVE AUX ENQUÊTES SUR LES COALITIONS

MODIFICATIONSa) Introduction

Les compagnies, qui soumettent ce mémoire, estiment essentiel que le Canada appuie ses objectifs économiques sur une politique efficace en matière de concurrence et que celle-ci soit coordonnée avec les politiques économiques instituées, de temps à autre, pour réaliser ces objectifs. Dans le rapport sur la politique de concurrence publié par le Conseil économique en 1969, on pouvait lire l'énoncé suivant: "L'efficacité future de la politique de concurrence canadienne dépendra pour une bonne part de la façon dont on parviendra à coordonner cette politique avec les autres politiques économiques" et "L'entente sur les objectifs sera à ce sujet un premier pas indispensable". Les cinq objectifs économiques pour le Canada définis par le Conseil étaient les suivants:

- A. le plein emploi,
- B. une croissance économique élevée et soutenue,
- C. une stabilité des prix convenable,
- D. une balance des paiements équilibrée,
- E. une répartition équitable des revenus croissants.

Les conclusions du Conseil économique fournissaient un cadre souhaitable permettant de juger le Bill C-42. Bien que le Bill C-42

renferme des éléments nettement souhaitables et favorables à la réalisation de ces objectifs, nous estimons que certaines de ses caractéristiques risquent de gêner la réalisation de ces objectifs et, par conséquent, devraient être sérieusement reconsidérées. Il est possible d'avoir une législation efficace en matière de concurrence sans pour autant engendrer les incertitudes inhérentes au projet de loi.

Les préoccupations principales des compagnies qui soumettent ce mémoire sont énoncées de manière générale dans cette introduction. Puis ces questions sont discutées plus en détail sous les titres qui suivent et l'on trouve à l'annexe A de ce mémoire des recommandations précises sur les changements à apporter à la loi.

Les modifications proposées accordent à la Commission de la concurrence et à l'Administrateur de la politique de la concurrence des pouvoirs étendus pour déterminer l'évolution structurelle de l'économie canadienne conformément à la loi dont les termes sont si généraux qu'il est impossible de prévoir l'interprétation qui en sera donnée.

La loi proposée va plus loin qu'il n'est nécessaire pour établir une politique canadienne visant à maintenir la concurrence efficace sur le marché. Elle peut être modifiée pour atteindre les objectifs recherchés par le Conseil économique et le Comité Skeoch quant à une politique de concurrence plus souple. On peut y parvenir en maintenant le contrôle des pouvoirs publics sur la politique de concurrence qui disparaît sous l'empire de la loi proposée mais qui est certainement essentielle dans une société libre.

L'un des objectifs du gouvernement en matière d'expansion industrielle, tel que l'a formulé le ministre de l'Industrie et du Commerce en 1973, consiste "à développer une industrie de fabrication et de transformation secondaire, efficace et compétitive sur le plan international, capable de faire face à la concurrence à l'intérieur du pays et à l'étranger". On semble admettre en général, au Canada, que de nombreux secteurs de l'industrie canadienne devront être fortement réorganisés si l'on veut respecter cet objectif. Le besoin d'une telle réorganisation sera intensifié par les changements résultant des négociations du Gatt, qui nécessiteront sans aucun doute une réforme profonde des structures de l'industrie canadienne. Cette réforme aura de lourdes conséquences sur tous les aspects de l'économie canadienne et, par conséquent, il est essentiel que le gouvernement du Canada soit en mesure de faire entendre sa voix lors de cette réorganisation vitale.

Les pouvoirs attribués à la Commission sont tellement généraux qu'il est impossible aux personnes assujetties à ces pouvoirs, ou même au Parlement ou au gouvernement, de déterminer d'avance si une ligne de conduite est légitime ou ne l'est pas. Il est certes difficile de promulguer une loi précise dans ce domaine mais, si l'on avait davantage insisté sur l'importance pour les administrés de pouvoir déterminer les effets de la loi, le Bill aurait pu être plus précis ou on aurait pu éliminer certains des pouvoirs les plus généraux conférés à la Commission de la concurrence.

En vertu de la loi proposée, les décisions de la Commission

de la concurrence ne seront pas assujetties à un examen efficace par les tribunaux ni à un examen de la part du gouvernement à qui revient, en dernier ressort, la responsabilité des répercussions de toute réglementation sur l'économie canadienne. En vertu du Bill C-42, la Commission de la concurrence peut même passer outre à une décision du Cabinet prise en vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger et interdire une fusion que le gouverneur en conseil a jugé conforme à l'intérêt général.

Comme les experts eux-mêmes ne sont pas toujours d'accord sur ce qu'il faut entendre par degré de concentration souhaitable dans l'industrie, sur les résultats que la rationalisation permet d'atteindre et sur le seuil à partir duquel on peut réaliser des économies d'échelle, l'effet réel de la loi dépendra en grande partie des opinions des divers experts nommés par le gouvernement pour faire partie de la Commission. Quant à l'importance des décisions à prendre, il ne faut pas qu'elles soient la seule prérogative d'un organisme dont le mandat en fait ne serait pas assujetti à l'orientation de politique de la part du Gouvernement.

Bien que le préambule du Bill indique que l'un des objectifs essentiels des pouvoirs publics du Canada est d'instaurer des "conditions économiques qui favorisent l'affectation et l'utilisation efficaces des ressources de la société, stimulent l'innovation dans le domaine de la technologie et de l'organisation, assurent le développement des marchés tant intérieurs qu'extérieurs et favorisent la répartition équitable des fruits de cette politique entre toutes les couches de la

population", les critères que la Commission doit appliquer dans l'exercice de ses vastes pouvoirs ne garantissent pas que tous ces objectifs seront pris en considération par la Commission lorsqu'elle prendra ses décisions. En outre, la vaste gamme des objectifs des pouvoirs publics jugés souhaitables dans l'évaluation des fusions aux fins de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger n'apparaît nulle part dans le Bill.

La loi se montre très exigeante envers ceux qui recherchent la rationalisation puisqu'ils doivent prouver qu'elle aboutira à une plus grande efficacité; en pratique, il sera souvent très difficile de prouver que la fusion peut vraisemblablement accroître l'efficacité requise pour justifier un changement dans la structure industrielle, même si les participants espèrent réduire les coûts et se fondent sur cet argument pour justifier la rationalisation.

Bien que le préambule de la loi indique que pour assurer le bon fonctionnement de l'économie de marché, il faut reconnaître et encourager le rôle de la concurrence, adopter des lois générales applicables à tout le pays d'une manière cohérente et uniforme, la loi confère à la Commission le pouvoir de désavantager nettement certaines entreprises par rapport à leurs concurrents. En effet, en vertu des dispositions relatives à la différenciation en matière de prix, la Commission de la concurrence a le pouvoir d'ordonner à un fournisseur de fixer des remises qui doivent être justifiées sur le plan du prix de revient, tout en laissant d'autres fournisseurs libres de fixer des remises qui ne sont pas fondées sur de tels facteurs. Une telle ordonnance entraînerait un désavantage marqué pour une entreprise

vis-à-vis de concurrents et la possibilité de rendre des ordonnances aussi discriminatoires semble également contraire aux objectifs de la loi.

L'application de la loi aux industries réglementées rendra impossible, dans certains cas, la justification d'une attitude qui est assujettie à la réglementation de la part d'un organisme de réglementation dûment constitué. En fait, si les provinces veulent que les décisions des organismes provinciaux de réglementation déterminent efficacement ce qui est dans l'intérêt général et que leurs décisions l'emportent sur les dispositions de la Loi sur les coalitions, il faudra, dans bien des cas, qu'elles changent le type de réglementation et d'administration qu'elles pratiquent à l'heure actuelle. Il faudra qu'elles adoptent un système de réglementation beaucoup plus détaillé qu'à l'heure actuelle, ce qui entraînera inévitablement plus de formalités, coûtera plus cher et prendra plus de temps que ce n'est le cas maintenant. Lorsque le Parlement ou une assemblée législative autorise un organisme public à réglementer une industrie dans l'intérêt général, nous proposons que les actes de cet organisme déterminent ce qui est dans l'intérêt général et que l'on élimine tout examen supplémentaire de la part d'un autre organisme.

Accorder le pouvoir à l'Administrateur de la politique de la concurrence d'intenter une action collective lorsqu'aucun membre du public ne choisit de le faire est un fait nouveau regrettable, puisqu'il appartient à l'Etat de faire respecter ses lois au moyen de mesures

pénales et au moyen d'ordonnances réglementant la conduite des individus, plutôt qu'en recouvrant des dommages-intérêts dans l'intérêt du fonds du revenu consolidé alors qu'il n'a subi aucun dommage.

b) Fusions - article 31.71

Les problèmes fondamentaux liés à la procédure de fusion envisagée sont les suivants:

- A. Il est impossible de dire quelles sont les fusions qui sont susceptibles d'être assujetties à des restrictions en vertu du Bill.
- B. Le Bill peut s'appliquer à bien des cas où la concurrence ou la rivalité efficaces entre des personnes recherchant les mêmes affaires demeureront après la fusion. En effet, même dans le cas des fusions horizontales où un critère de base est applicable, toute fusion impliquant plus de 20% du marché en question pourrait être assujettie à des restrictions.
- C. Bien que la rationalisation de l'industrie canadienne soulève des questions de la plus grande importance nationale, la Commission n'est pas assujettie à une orientation quelconque de la part du Cabinet dans la formulation de sa politique. Les critères qu'elle doit appliquer n'englobent pas toute la gamme des objectifs nationaux qui sont importants dans la formulation de la stratégie économique du Canada.

- D. Les conditions d'après lesquelles l'accroissement d'efficacité pourrait justifier une fusion sont si sévères que la Commission pourrait, si elle était résolue à le faire, restreindre de manière effective l'application de cet argument à de très rares cas.
- E. Les dispositions de l'article 31.71(7) empêchent effectivement la Commission d'approuver toute fusion qui accorderait aux parties à la fusion le contrôle quasi complet d'un produit sur le marché. Or, on a la preuve, au Canada, que certaines entreprises, comme la mise en valeur des projets de sables bitumineux et des projets pétrochimiques, exigent la participation d'un grand nombre de concurrents potentiels et, à l'occasion, des degrés marqués de concentration dans un secteur donné.
- F. Aucune disposition ne permet d'obtenir d'avance l'approbation d'une fusion envisagée.

Le critère sur lequel s'appuiera la Commission concernant la validité d'une fusion sera l'effet possible de cette fusion sur la concurrence. Il faut reconnaître que les vues divergent quant à la nature de la concurrence et des objectifs qui doivent être fixés pour déterminer l'effet d'une fusion donnée sur la concurrence. Le docteur Skeoch, dans une étude présentée à l'Université Queen's le 20 janvier 1972, a ainsi défini le terme "concurrence":

"presque synonyme de politique de coalition; la plupart d'entre nous l'ont employé, soit seul, soit accompagné d'un

déterminatif comme "efficace" ou "pratique", avec un sentiment vague d'incertitude, peut-être dans la mesure où nous y voyions une condition ou un processus, mais aussi avec la conviction que nous traitions d'un concept clairement identifiable. Récemment, on a de plus en plus douté de l'utilité du terme. Selon un économiste, la concurrence est un concept à multiples visages, son sens varie suivant les individus".

Après avoir discuté des points de vue de plusieurs experts quant au sens de la concurrence, il en a conclu: "en tout cas, le terme "concurrence", en tant que vocable descriptif ou normatif, a peu de justifications". Le docteur Skeoch s'est alors lancé dans une discussion utile de "Concurrence et de Nombres" faisant valoir qu'en théorie économique, on avait coutume de relier les diverses situations de marché aux différences dans le nombre des vendeurs. Il a prétendu que ce genre d'analyse a mené les gens à associer la concurrence avec un grand nombre de vendeurs et le pouvoir monopolistique avec un petit nombre de vendeurs, puis il a ajouté:

"Ce processus a atteint son point culminant dans le calcul des ratios de concentration pour toutes les industries de l'économie, puis dans un système de classifications dans lequel toutes les industries où les quatre plus grandes entreprises représentent plus de 50% de la production sont rangées dans la catégorie monopolistique et celles où les quatre plus grandes entreprises représentent moins de 50% de la production

sont rangées dans la catégorie de la concurrence.

Cet emploi de chiffres ne nous aide guère à comprendre le fonctionnement des marchés. Les points de vue actuels sur le rapport entre la taille, surtout la taille relativement au marché, et l'efficacité varient puisque certains prétendent que l'efficacité est fonction de la taille, alors que d'autres estiment qu'une certaine inefficacité est inhérente aux très grandes entreprises".

Le docteur Skeoch concluait que l'objectif serait d'avoir des entreprises

"suffisamment importantes du point de vue absolu et proportionnées à la taille du marché pour réaliser tous les avantages de technologie, de marketing, de recherche, etc... dont on a besoin pour exploiter une entreprise efficace. Donc, tant que nous avons ce chiffre et tant que les variables dynamiques ne sont pas assujetties au contrôle, nous avons la meilleure solution possible, quel que soit le nombre absolu d'entreprises".

Il a suggéré une fois de plus que le terme de "compétitif", soit comme vocable descriptif, soit normatif, ne représente pas grand-chose.

Il est évident, d'après cette discussion, que les points de vue sur les objectifs souhaitables concernant la concurrence et la concentration peuvent différer même parmi les experts et que des termes comme "concurrence" ont peu de valeur en soi. Par conséquent, il faut

reconnaître que le sens de ce projet de loi dépendra, de bien des façons, du choix des experts qui feront partie de la Commission. Il est donc important que leur pouvoir de réorganiser l'industrie soit limité aux cas où la situation envisagée ou existante représente un danger certain pour la réalisation des objectifs des pouvoirs publics, que l'on définisse aussi précisément que possible les raisons pour lesquelles ils peuvent agir et que, vu le vaste pouvoir discrétionnaire dont disposera nécessairement la Commission, son exercice du pouvoir soit assujetti aux directives de politique du gouvernement; ce serait le moyen de sauvegarder la responsabilité ultime des autorités politiquement responsables. Or les dispositions de l'article 31.71 ne répondent pas à ces critères.

L'article 31.71(2) stipule que les restrictions ne sont applicables aux fusions que si elles "entraînent ou sont susceptibles d'entraîner une réduction sensible de la concurrence actuelle ou potentielle , etc.". Ce critère ne permet pas de prévoir les cas où l'article sera applicable, puisqu'il est possible d'interpréter le terme "sensible" d'une multitude de façons. Par conséquent, la Commission dispose d'un pouvoir discrétionnaire quasi total pour déterminer le point à partir duquel une réduction de la concurrence consécutive à une fusion devient illicite. Le terme "sensible" peut signifier ou se référer, entre autres, aux points suivants:

- A. le montant, la quantité ou les dimensions sont amples ou considérables,
- B. réel pour la plus grande partie,

- C. en substance,
- D. non négligeable.

La Cour suprême des Etats-Unis a interprété la vente d'un montant aussi peu élevé que \$60,800 (Etats-Unis contre Loews Inc., 371 U.S. 38, 49 (1962)) et \$190,000 (Fortner Entreprises, Inc. contre United States Steel Corp., 394 U.S. 495, 502 (1969)) comme représentant des affaires d'un montant "non négligeable". Par conséquent, la Commission sera libre de déterminer soit que les fusions ne sont pas contraires à l'intérêt général à moins qu'elles ne soient susceptibles d'entraîner une réduction sensible de la concurrence actuelle ou potentielle, soit qu'elles doivent être restreintes dans les cas où la réduction de la concurrence est loin d'être négligeable.

L'interprétation est d'autant plus difficile que le terme "sensible" est employé dans plusieurs contextes dans la loi envisagée. Si l'on accepte la règle d'or d'interprétation que le même terme doit d'ordinaire avoir le même sens, d'un bout à l'autre d'une loi, les difficultés deviennent apparentes. Par exemple, le terme est employé à l'article 31.72 dans la définition du monopole où le rédacteur a évidemment considéré qu'il signifierait ordinairement une partie très importante de quelque chose puisqu'il a jugé nécessaire d'interpréter le terme dans le paragraphe (5) de cet article du Bill. Ce paragraphe précise qu'en contrôlant moins de 50% d'un secteur, il est possible de contrôler sensiblement l'ensemble du secteur en question. Le terme "sensible" ou "sensiblement" apparaît également à plusieurs reprises

dans le Bill. Il n'est nullement certain que le rédacteur ait eu l'intention de lui donner le même sens dans chaque cas. Il est regrettable et même inutile, semble-t-il, de rédiger les lois avec autant d'imprécision, même si l'on admet qu'il est difficile d'être précis dans ce domaine. La loi serait plus précise si l'article 31.71(2) était restreint aux fusions qui éliminent la concurrence effective. Certes, il n'y a pas de critères précis, mais cela empêcherait certainement la Commission de rendre une ordonnance lorsque des concurrents puissants et efficaces demeurent sur le marché après la réalisation d'une fusion.

Contrairement aux facteurs qui sont considérés comme étant pertinents dans la détermination de l'intérêt général en vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, les facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si une fusion peut être réalisée ou non sont plutôt restreints. En vertu des dispositions de l'article 31.71(3), si la Commission constate que des personnes ont réalisé ou s'apprêtent à réaliser une fusion qui entraîne ou est susceptible d'entraîner une réduction sensible de la concurrence actuelle ou potentielle, elle peut rendre une ordonnance leur enjoignant de dissoudre la fusion. La Commission est tenue en vertu du paragraphe (4) de prendre en considération un certain nombre d'éléments mais elle a toute latitude pour juger de l'importance à attribuer à ces éléments et ceux-ci ont trait exclusivement à des considérations de concurrence.

Le paragraphe (5) stipule que la Commission ne doit pas rendre

d'ordonnance lorsque les parties à une fusion établissent à sa satisfaction que l'opération "a accru ou peuvent vraisemblablement accroître sensiblement l'efficacité en réalisant pour l'économie canadienne des économies de ressource qui ne peuvent raisonnablement être obtenues par d'autres moyens". Ce critère est restrictif car, malheureusement, il n'est pas toujours possible de prévoir les résultats d'une fusion avec la "forte probabilité" dont il est question dans le texte législatif. Il semble étrange qu'un critère aussi rigide ait été établi si l'intention est de créer une économie souple, adaptable et dynamique, puisque malheureusement la certitude et le changement dynamique sont peu susceptibles d'aller de pair. Il faut noter que ce critère est plus rigide que celui proposé par le Comité Skeoch (page 125 du rapport Skeoch) qui n'exigeait pas une preuve de "forte probabilité" d'économie de prix de revient réel. On peut comparer la rigidité de ce critère avec les dispositions de l'article 31.71(2) qui prévoit la mise en question d'une fusion si elle est "susceptible" de réduire la concurrence.

La difficulté de prouver que la fusion peut "accroître l'efficacité" se trouve davantage accrue par l'exigence supplémentaire du paragraphe (5), selon laquelle il faut prouver que cette efficacité accrue ne peut raisonnablement pas être obtenue par d'autres moyens que la fusion. Ceci laisse le champ libre aux conjectures et, si l'intention du législateur est de créer une économie dynamique, il semble souhaitable de ne pas renoncer à une efficacité accrue parce qu'on pourrait éventuellement obtenir cette efficacité en adoptant d'autres mesures que

celles jugées souhaitables par les parties à la fusion.

La difficulté de déterminer lorsque la loi sera applicable se trouve accrue du fait de la disposition de l'article 31.71(2) voulant que des ordonnances soient rendues à l'égard de fusions qui sont susceptibles d'entraîner une réduction sensible de la concurrence potentielle. Il doit être extrêmement difficile de juger lorsqu'une fusion affecte la concurrence potentielle puisqu'une telle recherche doit être spéculative par sa nature même. Il semble souhaitable de réduire autant que possible le recours à la spéculation. Le même problème s'est posé en vertu de la législation américaine et une recommandation utile a été préconisée dans le Rapport du Groupe d'Etude sur la Productivité et la Concurrence (le Rapport Stigler) où on pouvait lire en page 31:

"L'identité des nouveaux venus possibles ne doit pas être déterminée par introspection. Si le producteur de X est tout à fait susceptible de fabriquer Y, il faut que cette hypothèse se trouve confirmée par la présence dans le secteur de la fabrication de Y d'autres producteurs de X (soit au pays, soit à l'étranger) ou par la pénétration de l'entreprise sur des marchés très semblables à Y à de multiples égards".

Nous proposons de restreindre les pouvoirs de la Commission de rendre une ordonnance dans les cas où elle estime que la concurrence potentielle subit une menace en s'inspirant de la proposition Stigler.

Il ne fait pas l'ombre d'un doute que les critères applicables aux fusions admissibles dans le Bill risquent d'être interprétés d'une manière si restrictive par la Commission de la concurrence, qu'elle peut s'attendre à ce que les seules fusions importantes qui seront approuvées seront celles où l'opération permettra, de manière tout à fait manifeste, d'accroître sensiblement l'efficacité. Le critère est si étroit qu'il risque d'entraver certaines fusions qui pourraient être très avantageuses pour le Canada et qui pourraient être jugées telles si les critères généraux utilisés en vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger étaient applicables. Il se pourrait, par exemple, qu'une fusion ne permette pas d'accroître l'efficacité, mais qu'elle permette d'assurer le maintien de l'emploi dans un secteur en assurant un marché pour ce secteur.

Il semble que le législateur n'ait pas suffisamment reconnu la complexité des enquêtes qui peuvent être menées en vertu de la loi. Malheureusement, les enquêtes qui seront menées pour savoir si les fusions sont susceptibles d'entraîner un accroissement sensible d'efficacité risquent d'être fort complexes. Dans les rares cas où les enquêtes ont été effectuées au Canada pour examiner l'efficacité d'un secteur ou les avantages à retirer d'une fusion dans un secteur, elles ont pris beaucoup de temps et ont coûté très cher. L'enquête relative au secteur des machines agricoles du Canada a pris beaucoup de temps, de même que celle qui a été effectuée pour savoir si la fusion des deux plus importantes compagnies de distribution de gaz de l'Ontario pourrait accroître l'efficacité; et cependant, cette dernière

avait été menée par un tribunal compétent dont les membres avaient de nombreuses années d'expérience dans la réglementation des sociétés distributrices de gaz. Les frais, qu'entraînent ces audiences et le temps consacré par la direction des deux compagnies en cause dans la fusion, suffiront dans de nombreux cas à empêcher la fusion.

Comme le coût de telles enquêtes peut constituer un fardeau très lourd, pour les petites compagnies surtout, nous proposons de ne recourir aux enquêtes que dans les cas où elles servent vraiment l'intérêt général. Les dispositions de l'article 31.91 ne permettent pas d'atteindre ce résultat. Nous proposons qu'avant de trancher la question de savoir si l'Administrateur de la politique de la concurrence a un argument justifiant de prime abord une demande auprès de la Commission, on se serve du critère suivant dans cet article: la fusion actuelle ou proposée constitue-t-elle un risque réel pour le maintien d'une concurrence efficace sur le marché en cause? La Commission ne devrait alors chercher à rendre aucune ordonnance à moins que l'Administrateur de la politique de la concurrence n'ait présenté des faits lors d'une demande préliminaire qui indique que la fusion actuelle ou envisagée constitue une menace réelle pour la concurrence efficace. A moins d'inscrire un tel critère dans le projet de loi, on risque d'inviter l'Administrateur de la politique de la concurrence à s'adresser "aux tribunaux" chaque fois que l'on n'a pas affaire à un cas futile. Il importerait de prévoir un critère analogue à propos de toutes les ordonnances couvertes par l'article 31.91.

Si, comme le Conseil économique l'a reconnu, les fusions peuvent procurer des avantages pour le public, il semblerait approprié de ne mener

des enquêtes que lorsque la fusion constitue un danger certain pour le maintien de la concurrence efficace sur le marché. C'est pourquoi il est regrettable que dans le cas des fusions horizontales, l'article 31.71(2) ait fixé la limite applicable aux enquêtes aux fusions qui touchent plus de 20% d'un marché quel qu'il soit. Dans le cas du marché intérieur du Canada, ceci veut dire qu'une fusion de compagnies représentant un marché national combiné de quatre millions et demi d'habitants peut faire l'objet d'une enquête. En vertu de la loi américaine, normalement une fusion de compagnies représentant 8% du marché américain ne sera pas inquiétée en vertu des lignes directrices appliquées par le ministère de la Justice; la limite en vigueur aux É.-U. est fixée pour correspondre à la part du marché national d'environ seize millions d'habitants. Il est évident que le critère employé au Canada ne peut pas être le même étant donné la différence d'importance des deux marchés. Néanmoins, il serait souhaitable de fixer le critère à un niveau plus élevé, mettons à 33 1/3% de tout marché. Ce niveau devrait être suffisamment bas pour assurer une concurrence efficace.

En tout cas, si un critère de 33 1/3% aboutissait à nuire à la concurrence, le gouvernement pourrait toujours obtenir la concurrence nécessaire en autorisant les importations. Si l'on fixe la limite à un niveau aussi faible que 20%, il faut vraisemblablement s'attendre à ce que l'Administrateur de la politique de la concurrence et la Commission considèrent les fusions applicables à plus de 20% du marché avec suspicion en vertu de la politique établie par la loi.

Il est parfaitement évident que pour des raisons d'économie d'échelle dans de nombreuses industries, il faut que certaines compagnies aient une part du marché sensiblement supérieure à 20% du marché.

Quelle que soit la limite fixée, l'Administrateur de la politique de la concurrence et la Commission risquent fort d'y voir une indication que toutes les fusions applicables à une part du marché supérieure à cette limite soient douteuses. Par conséquent, il serait bon d'inclure une disposition indiquant clairement qu'il ne faudrait pas conclure de prime abord qu'une fusion est douteuse parce qu'elle dépasse la part du marché fixée dans la limite. On pourrait, par exemple, indiquer que le critère ne devrait servir qu'à déterminer la juridiction de la Commission.

Le paragraphe (7) interdit effectivement les fusions qui entraînent pratiquement un contrôle complet du marché par les parties à la fusion. Dans ces cas, la Commission peut autoriser la fusion si l'élimination des barrières douanières ou d'autres barrières commerciales fournit une mesure efficace de concurrence. Dans la plupart des cas, toute fusion qui implique en substance la totalité du marché serait déclarée contraire à l'intérêt général. L'ennui c'est que l'on entreprend et envisage, à l'heure actuelle, des projets au Canada qui exigent une grande concentration des ressources. Il se peut qu'à court terme et même dans certains cas, à long terme, l'intérêt général exige que des entreprises industrielles soient menées par des parties qui détiennent la totalité du marché canadien, si elles veulent détenir

un degré de compétitivité avec les entreprises du même secteur à l'étranger. Il importe de laisser aux pouvoirs publics la possibilité d'autoriser ce genre de fusion dans les cas appropriés puisque les avantages retirés par le public d'une telle concentration pourraient vraisemblablement compenser largement la menace à la concurrence effective. Ce n'est pas un choix qu'il faudra faire habituellement, mais il ne faudrait pas retirer aux autorités responsables de la structure de notre industrie canadienne la possibilité de faire ce choix dans les cas appropriés.

Par conséquent, nous proposons que si la Commission doit recevoir les pouvoirs de déterminer la structure appropriée de l'industrie canadienne en réglementant les fusions et les accords de spécialisation, il faudrait lui demander de tenir compte des critères qui englobent tous les éléments de l'intérêt général, comme ceux qui sont appliqués en vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Alors, si après avoir considéré tous les aspects de l'intérêt général, la Commission décidait qu'une fusion serait probablement contraire à l'intérêt général, elle pourrait l'interdire ou rendre une ordonnance de dissolution.

Pour déterminer s'il y a lieu de rendre une ordonnance, la Commission doit, en vertu de l'article 31.71(4)n), envisager la possibilité d'une faillite imminente d'une partie à la fusion réalisée ou projetée. Cependant, bien que la Commission doive envisager cet élément, elle peut, d'après le texte du projet de loi, interdire ou dissoudre la fusion. Il est difficile de comprendre comment la fusion d'une entreprise prospère avec une entreprise menacée de faillite pourrait avoir un effet défavorable

sur la concurrence. Nous estimons que dans les cas de faillite imminente d'une compagnie, le fait que la perspective d'une fusion fasse l'objet d'une audience poussée peut empêcher quiconque de s'efforcer d'acquiescer l'entreprise en question et de la sauver. Il est évident qu'en cas de faillite imminente le délai dans lequel une fusion peut être réalisée est limité et, par conséquent, il serait souhaitable de préciser clairement qu'une telle fusion est à l'abri de toute atteinte. Alors, si elles sont sûres qu'elles pourraient prouver que l'entreprise était menacée de faillite, les parties à la fusion pourraient mener à bien la fusion sans avoir à craindre que leurs accords puissent par la suite être mis en cause parce que la Commission jugerait qu'il existe un autre moyen de sauver la compagnie.

On trouve un autre problème assez voisin. Il n'est pas rare qu'une compagnie décide qu'elle n'est pas prête à poursuivre l'exploitation d'une entreprise ou d'un aspect de son entreprise. Une fois qu'une décision de bonne foi de ce genre a été prise, la compagnie cesse d'être un concurrent réel et une fusion impliquant la cessation d'entreprise n'aura aucun effet sur la concurrence. Dans ce genre de situation, il se peut que l'on trouve un acheteur prêt à poursuivre l'exploitation de l'entreprise et, dans la plupart des cas, l'acheteur éventuel de cette entreprise, peu susceptible de représenter une proposition économique alléchante, sera un concurrent. Si, cependant, la vente à un concurrent est assujettie, au préalable, à un examen de la part de l'Administrateur de la politique de la concurrence et à une audience de la part de la Commission de la concurrence, il s'ensuivra, dans la plupart des cas, que l'entreprise cessera simplement son exploitation

avec les pertes d'emploi qui en résultent. Il faudrait stipuler que si elle s'aperçoit qu'une telle décision a été prise, la Commission ne puisse rendre aucune ordonnance interdisant la vente de cette entreprise à un concurrent. Si le texte de loi contient une telle interdiction, les parties en cause à une vente quelconque d'une entreprise de ce genre peuvent poursuivre leurs négociations avec suffisamment de certitude que la vente de l'entreprise ne sera pas rejetée pourvu que la décision de cesser l'exploitation ait été prise de bonne foi.

En vertu du projet de loi, les parties à une fusion n'auront pas l'occasion d'obtenir de la Commission l'autorisation préalable de la fusion. Au contraire, il confère à l'Administrateur de la politique de la concurrence le droit de soumettre une demande à la Commission de dissolution après que la fusion a été réalisée. Comme le projet de loi est imprécis, personne ne pourrait prévoir le résultat d'une enquête de ce genre de la part de la Commission. De telles perspectives feront peut-être hésiter les parties intéressées à la fusion à poursuivre leurs négociations, surtout dans les cas où la fusion met en cause des compagnies dont le temps, les fonds et la gestion sont limités. Nous proposons que le texte de loi fixe une procédure en vertu de laquelle des parties à une fusion envisagée puissent obtenir d'avance l'approbation de la part de la Commission de la concurrence, comme cela a été recommandé par le Comité Skeoch (page 319 du rapport Skeoch).

En outre, en ce qui concerne les difficultés soulevées par une ordonnance de dissolution, toute demande relative à une fusion soumise par

l'Administrateur de la politique de la concurrence devant la Commission de la concurrence devrait se faire dans un délai de trois mois après que la question a été portée à son attention ou, en tout cas, dans un délai d'un an après la réalisation de la fusion. Faute de stipuler un délai aussi bref, les parties à une fusion se trouveront devant une incertitude regrettable qui risque de nuire au succès de l'entreprise.

Lorsque les conséquences relatives à l'effet de la concentration sont assujetties à des divergences notables d'opinions, il est souhaitable, à notre sens, que l'on définisse une politique générale de manière à ce que l'Etat n'interfère avec les décisions individuelles des participants à l'économie de marché que dans les cas où il en résultera de nets avantages pour l'intérêt général. C'est pour cette raison que nous avons fait des suggestions dans ce mémoire pour que l'on restreigne les pouvoirs de l'Administrateur de la politique de la concurrence et de la Commission d'étendre le domaine de leur intervention. Les coûts de cette intervention sont indéniables et probablement le coût le plus lourd est la perte possible d'une activité d'une entreprise résultant de la préoccupation de la direction à l'égard d'enquêtes poussées. Comme rien n'indique que l'intervention de l'Etat dans la rationalisation de l'industrie va produire des effets favorables, sauf dans les cas où la réorganisation menace nettement la concurrence efficace, il importe de restreindre le pouvoir d'intervention.

c) Monopole

(i) Juridiction criminelle - article 33

En vertu du projet de loi, la sanction criminelle à l'égard des monopoles inscrite dans l'article 33 doit être maintenue. Cette proposition est contraire aux recommandations du Conseil économique et du Comité Skeoch qui mettaient l'accent sur la procédure civile. Le Conseil économique a suggéré d'éliminer les dispositions actuelles du Code criminel et de placer cette question sous la juridiction civile. Le Conseil a proposé d'attaquer le problème de la concentration sur deux fronts - en se fiant à la juridiction des fusions et à la réglementation des pratiques commerciales spécifiques jugées contraires à l'intérêt général et en proposant de déterminer un pouvoir de recommander des lois visant à régler les "abus de situation privilégiée". Le Comité Skeoch énonce ce qui suit à la page 38 de son rapport:

"Un des principaux problèmes de l'utilisation du droit criminel dans ce domaine est que les fonctions du droit criminel ainsi que les objectifs et la portée des sanctions qu'il prévoit dépendent d'une interdiction de fonds définie avec précision et assez longtemps à l'avance pour qu'une personne dispose d'un préavis raisonnable avant d'adopter un comportement répréhensif allant à l'encontre de la loi et de l'intérêt public".

De même à la page 39 le Comité faisait remarquer:

"Le droit criminel a un rôle très important à jouer par le respect total de la loi mais seulement dans le domaine limité où il peut être efficace, notamment, pour ce qui est d'une

conduite qui peut être définie avec un degré raisonnablement élevé de précision et jugé généralement contraire à l'intérêt public sans tenir compte d'un contexte factuel plus précis".

Il est évident, à la lecture de l'article 33, que les lois criminelles sur le monopole ne répondent pas à ces critères. Comme nous l'avons mentionné au début de ce mémoire, la question de savoir si une ou plusieurs personnes contrôlent sensiblement une entreprise donnée n'est pas facile à résoudre. Une fois ces obstacles surmontés, on demande à la Cour de déterminer si le pouvoir monopolistique a été exercé "au détriment ou contre les intérêts du public". Il est tout à fait évident que ce n'est pas un critère précis qui donne aux personnes affectées l'aptitude à prévoir tel ou tel résultat dans un cas donné. Il est également évident, d'après la discussion sur le monopole que l'on trouve en page 125 et suivantes du rapport Skeoch, que le problème posé par le monopole est un problème difficile pour la politique générale et que les opinions peuvent très bien différer quant aux avantages et aux inconvénients de la concentration. Dans ces conditions, ou bien l'infraction du monopole devrait être définie de manière précise, ce qui serait très difficile à réaliser, ou il faudrait éliminer l'infraction et confier à la juridiction civile le soin de réglementer les monopoles.

(ii) Juridiction civile - article 31.72

Selon la rédaction actuelle du projet de loi, ce dernier confère un large pouvoir discrétionnaire à la Commission de déterminer ce que l'on entend par "monopole". Le paragraphe (1) de l'article 31.72, monopole

désigne une situation dans laquelle une ou plusieurs personnes contrôlent sensiblement, dans tout le Canada ou quelque'une de ses régions, une catégorie ou une espèce d'entreprise. Il est clair que le degré de contrôle sensible exigé pour constituer un monopole peut être bien moindre que la situation privilégiée qui est considérée d'ordinaire comme étant la condition d'un monopole. Le paragraphe (5) de l'article 31.72 vise à assurer ce résultat en stipulant qu'il peut exister un contrôle sensible lorsqu'une personne contrôle moins de 50% de la catégorie ou de l'espèce d'entreprise au Canada ou dans l'une quelconque de ses régions. Il est également clair qu'on peut avoir affaire à un monopole aux fins du projet de loi même si la concurrence continue d'exister dans l'industrie parce que l'article 31.72(2) accorde à la Commission le pouvoir de réglementer les monopoles lorsque la concurrence existe. Ainsi, personne ne pourra définir ce qu'on entend par "monopole" tant que la Commission de la concurrence n'aura pas décidé, dans chaque cas, si l'on a affaire à un "monopole". Nous estimons qu'il s'agit là d'une situation inacceptable spécialement lorsque l'un des remèdes est la dissolution.

Le problème est d'autant plus difficile que la Commission peut agir non seulement à l'égard des pratiques décrites précisément à l'article 31.72 qui peuvent être engagées par le monopoleur mais qu'elle peut également agir lorsque, à son sens, une certaine action du monopoleur restreint "l'activité économique". Il est difficile de dire ce que l'on entend par une phrase aussi générale que "réduire l'activité économique" surtout lorsque l'activité concurrentielle fructueuse peut limiter l'activité économique d'autres. Bien qu'indiquant que l'article peut faire

l'objet de plus d'une interprétation, un économiste a laissé entendre que l'alinéa pourrait servir à réglementer le niveau des prix par rapport aux prix de revient. Nous estimons que si l'on doit adopter une telle réglementation des prix, il faut se montrer très précis dans la rédaction du texte de loi. Ce genre de terminologie passe-partout apparaît également à l'article 31.71(2)d) et à l'article 31.73(1)f), ce qui ne fait qu'accroître la confusion à ce qui est déjà énoncé de manière imprécise.

Or, ni les enquêtes menées par le Conseil économique ni le rapport Skeoch n'indiquent la nécessité d'avoir un texte de loi aussi vague. En fait, le Conseil économique n'a renfermé dans ses recommandations aucune disposition spéciale relative aux monopoles et aux abus de situation privilégiée en tant que tels. Au contraire, les problèmes résultant de l'émergence ou de l'existence de monopole devaient être réglés par le tribunal, dont on a envisagé la création dans le cadre de ses pouvoirs de réglementer les fusions et les pratiques commerciales spécifiques. (Prière de se reporter page 126 et suivantes du Rapport provisoire sur la politique de concurrence du Conseil économique.) La préférence du rapport Skeoch visait à assurer que le pouvoir monopolistique ne serve pas à entraver l'évolution dynamique ni la réalisation d'économies réelles de coût. Cependant, le Comité Skeoch a défini le monopole en terme de personnes occupant une "situation privilégiée" sur un marché. En vertu de sa recommandation, cette situation privilégiée ne se produirait que lorsqu'on aurait affaire à un véritable monopoleur, c'est-à-dire une personne ayant le pouvoir de choisir le taux de profits ou la part du mar-

ché dont elle peut profiter sans que ses concurrents puissent influencer ses profits ou sa part du marché. La Commission de la concurrence n'aurait le pouvoir de rendre une ordonnance que lorsqu'une personne, occupant une telle situation privilégiée, en aurait abusé en engendrant ou en favorisant une importante restriction artificielle dans un marché qui ne se justifie pas, ou n'est pas compensée, par des économies de coût réel réalisées grâce à ladite conduite.

Quant aux vues du Conseil économique et du Comité Skeoch, il semblerait souhaitable, si on doit adopter une loi traitant spécifiquement des monopoles, de définir le terme plus précisément de manière à ce que l'application de la loi soit restreinte aux situations qui sont monopolistiques au sens traditionnel et sont, par conséquent, de nature à entraîner les caractéristiques défavorables normales qui lui sont attribuées et que la théorie économique décrit comme étant de véritables monopoles. Comme le Comité Skeoch l'a indiqué à la page 145 de son rapport, s'attaquer au pouvoir monopolistique peut présenter des risques réels même si celui-ci est défini au sens le plus strict. A la page 146, le Comité exprime l'opinion que peut-être l'argument le plus fondamental contre une action générale visant à dissoudre le pouvoir monopolistique est sans doute celui qu'énonçait le professeur Edwards:

"L'avantage d'apporter d'importantes améliorations de structure m'apparaît évident. Mais de confier la tâche de planification à quelques personnes met en cause la difficulté inhérente à la planification gouvernementale, c'est-à-dire que les fondements structurels seraient façonnés selon l'échelle de valeurs de

quelques planificateurs, qui n'auront pas tenu compte de ce qui aura pu leur échapper, comme certains éléments imprévisibles du développement de la technologie, de l'organisation économique et des institutions sociales".

Nous estimons que ce risque sera accru si on laisse à la Commission le soin de déterminer le sens de concepts aussi inexacts que le "monopole" tel que l'on se propose de le définir et du fait de réduire "l'activité économique".

Nous proposons, comme l'a recommandé le Comité Skeoch, que l'on définisse le terme "monopole" comme s'appliquant uniquement aux situations où une ou plusieurs personnes, qui sont affiliées, ont le pouvoir de choisir leur taux de profits ou leur part du marché sans craindre, de manière générale, que des concurrents viennent menacer leurs profits ou leur part du marché par des offres plus alléchantes. Si une telle définition était adoptée, cela voudrait dire que la réglementation du monopole serait restreinte au cas où des personnes auraient eu le pouvoir d'imposer leur volonté sur le marché.

L'adoption d'un tel concept rendrait superflu le paragraphe (5) de l'article 31.72 qui précise que certaines personnes peuvent contrôler sensiblement un marché même si elles détiennent moins de 50% de l'entreprise. Le risque de cette présomption dans le texte de loi provient de ce qu'elle encouragera la Commission à ranger dans la catégorie des monopoles des entités qui n'en sont pas, au sens où l'entend d'ordinaire le terme, et des entités qui n'ont pas le pouvoir d'imposer leur volonté sur le marché.

Il est certainement souhaitable qu'on ne caractérise pas une personne comme constituant un monopole à moins qu'elle n'ait recherché volontairement cette situation ou qu'elle n'ait tenté de créer ou de consolider un monopole. En vertu de la législation américaine traitant des monopoles, une telle intention est un élément nécessaire. La Cour suprême des Etats-Unis a récemment affirmé dans Etats-Unis contre Grinnell Corporation 384 U.S., 563 (1969) aux pages 570-1 que "l'infraction d'un monopole en vertu de l'article 2 de la Loi Sherman comprend deux éléments: 1) la possession d'un pouvoir monopolistique sur le marché en question et 2) l'acquisition ou le maintien prémédité de ce pouvoir par opposition à la croissance ou à l'expansion, parce que l'entreprise a mis sur le marché un produit de qualité supérieure, parce que l'entrepreneur a un sens particulier des affaires ou simplement par pur hasard".

Il se peut que la Commission considère qu'elle n'a pas le pouvoir de rendre une ordonnance, en vertu de l'article 31.72(2), à moins qu'elle n'ait prouvé qu'une personne se soit engagée sur la voie de la monopolisation avec l'intention de créer ou de consolider un monopole, etc. Cependant, en vertu de la rédaction de l'article du projet de loi, il est possible que la Commission n'en déduise pas que l'élément d'intention était nécessaire et, par conséquent, nous proposons que l'on règle précisément la question de l'intention en stipulant dans l'article 31.72(2) que la Commission ne peut rendre une ordonnance que lorsqu'elle constate qu'une personne a recherché ou recherche délibérément la création d'un monopole.

Le comportement que l'on cherche à restreindre dans l'article

31.72 est, peut-on présumer, un comportement qui vise à maintenir ou à élargir le pouvoir monopolistique. Par conséquent, il est recommandé que la loi stipule expressément que la Commission ne peut restreindre le comportement que si le fait de restreindre l'accès à un marché, etc. a été effectué en vue de maintenir ou de créer un monopole. Si ce critère était inscrit dans le texte, cela établirait une distinction entre le comportement concurrentiel normal qui peut avoir pour effet de restreindre les occasions offertes à un concurrent et le comportement qui a été adopté dans le but de créer ou de maintenir un monopole.

Par exemple, de nombreuses compagnies ont pour pratique courante de conclure des contrats à long terme, à la fois pour assurer la source d'approvisionnement et également parce qu'un bon nombre de travaux requis pour assurer ces approvisionnements sont si gigantesques qu'ils ne peuvent être financés sans contrat ferme. Ces contrats sont donc conclus dans un but très souhaitable mais ils peuvent avoir pour résultat de réserver la totalité d'une source d'approvisionnement donnée au contractant de sorte qu'un nouveau venu sur le marché sera en butte à la même difficulté que ses concurrents, à savoir qu'il devra financer la création d'une source d'approvisionnement. On pourrait considérer que ces contrats à long terme, en un sens, restreignent l'accès à un marché bien que dans un grand nombre de cas, comme les travaux d'aménagement de ressources naturelles, l'existence de ces contrats à long terme est la seule façon de pouvoir aménager les ressources. Il est essentiel pour le bien-être de l'économie canadienne, semble-t-il, que ces contrats soient à l'abri de toute atteinte, à moins qu'ils n'aient été conclus dans le but de créer un monopole, etc.

Les dispositions de l'article 31.72(4) stipulent que la Commission ne doit rendre aucune ordonnance lorsqu'elle est convaincue que le comportement visé n'est que l'expression d'une supériorité en matière d'efficacité et de rendement économique. Malheureusement, cette disposition ne règle pas les problèmes créés par la généralité du texte de l'article 31.72 du fait qu'un comportement concurrentiel normal peut, à l'occasion, restreindre l'activité économique d'autres et peut ne pas être uniquement l'expression "d'une supériorité en matière d'efficacité et de rendement économique".

Prenons une fois de plus l'exemple des contrats d'approvisionnement à long terme. Ce genre de contrat peut exclure l'accès d'un concurrent à une source d'approvisionnement d'un produit et la conclusion d'un tel contrat n'a peut-être rien à voir avec la supériorité en matière d'efficacité et de rendement économique des parties au contrat. Mais, dans certains secteurs, il est indispensable de conclure de tels contrats si l'on veut se procurer les approvisionnements en question. Il faut donc se garder de proscrire de tels contrats à moins qu'ils ne soient conclus dans le but de refuser l'accès d'une source d'approvisionnement à un concurrent. Par conséquent, l'article 31.72(4) ne suffit pas à restreindre l'application de l'article aux pratiques visant à créer ou à maintenir un monopole.

Une ordonnance de dissolution est un recours si radical qu'on ne doit l'utiliser qu'avec la plus grande circonspection. Nous suggérons qu'il doit toujours être possible de faire appel devant le Cabinet contre une ordonnance de dissolution et, qu'avant de rendre une telle ordonnance, il faut s'assurer qu'elle sert l'intérêt général, compte tenu

des éléments énumérés à l'article 2 de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger.

Enfin, faute d'en donner une définition, l'emploi des termes "prix abusifs" et "pratiques abusives" à l'article 31.72(2)a)(iii) laisse à désirer. En effet, l'absence d'une définition de termes aussi vagues pourrait amener la Commission à considérer, en toute circonstance, que l'application de prix anormalement bas constitue la preuve que l'on cherche à créer un monopole alors que l'intention fait défaut et que la raison de la politique des prix repose en fait sur des principes économiques sains.

Par exemple, dans certains cas, l'entrepreneur a intérêt à écouler ses marchandises à un prix qui couvre tous ses frais variables plus certains frais fixes en continuant à exploiter, plutôt qu'à connaître des temps morts pendant lesquels il doit toujours faire face à ses frais fixes. En outre, comme le Comité Skeoch l'a fait remarquer aux pages 258 et 259 de son rapport, les restrictions applicables aux réductions de prix peuvent restreindre le changement économique souhaitable.

Personne ne prétend qu'un monopoleur doit éliminer sans vergogne un concurrent en adoptant des pratiques de prix anormales en vue de créer un monopole. Cependant, il est important de définir les "prix abusifs" et les "pratiques abusives" de façon à ne pas empêcher les réductions de prix économiquement souhaitables.

(iii) Monopole conjoint - article 31.73

Les dispositions de cet article pourraient s'appliquer à un très

grand nombre de secteurs au Canada puisque la faible importance relative des marchés canadiens signifie que normalement on ne trouve qu'un petit nombre de participants dans un grand nombre de secteurs. En vertu des dispositions de l'article, il sera applicable lorsqu'un petit nombre de personnes, qu'elles aient ou non des liens entre elles, "parviennent à contrôler sensiblement, ou tentent de le faire dans tout le Canada ou dans une de ses régions, la catégorie ou l'espèce d'entreprise à laquelle elles se livrent en adoptant des orientations parallèles ou des comportements semblables" qui ont certains effets.

Comme dans le cas de l'article 31.72, l'article 31.73 n'indique pas clairement si l'intention est un élément nécessaire et, par conséquent, n'indique pas clairement si le comportement en question doit avoir pour but de parvenir à un tel contrôle sensible ou si la simple existence dudit contrôle alliée à des orientations parallèles peut suffire pour faire jouer l'article.

Les tenants du texte du projet de loi ont dit que les seules orientations parallèles qui sont susceptibles d'atteinte sont celles qui ont un effet exclusif. On peut présumer que ceci veut dire que l'objectif du projet de loi est d'interdire l'emploi du pouvoir du marché pour exclure les concurrents. Si tel est le but du projet de loi, on devrait facilement pouvoir le rédiger de sorte que son effet soit ainsi clairement limité. Les recommandations faites dans ce mémoire permettront de porter facilement atteinte à toute personne qui utilise le pouvoir du marché dans le but de renforcer un monopole ou d'exclure les concurrents.

Cependant, si le texte de loi demeure sous sa forme actuelle, on ne peut pas bien en saisir le sens à l'heure actuelle.

Le paragraphe (3) de l'article 31.73 stipule expressément qu'il est possible de conclure que des personnes ont exercé un monopole conjoint, même si leur orientation parallèle ou leur comportement semblable n'est fondé que sur la reconnaissance réciproque d'un lien d'interdépendance et même en l'absence d'accord ou d'arrangement entre elles. Par conséquent, d'après cet article, le monopole conjoint peut être le résultat d'actions totalement indépendantes et entreprises par des personnes qui se livrent à une concurrence active par des moyens semblables.

Un comportement parallèle peut être le résultat d'un accord de collusion ou peut, sur un marché concurrentiel, être simplement dicté par le fait que l'on ne peut pas vendre un produit homogène suivant des termes moins favorables pour le client que ne consentent d'autres concurrents et que, si un fournisseur consent des termes plus favorables, d'autres doivent faire la même chose ou perdre des clients. Les fonctionnaires du ministère de la Consommation et des Corporations ont reconnu, de temps à autre, qu'un comportement parallèle n'indique pas nécessairement un accord de collusion portant sur la restriction du commerce.

Aux Etats-Unis, on s'est efforcé, de temps à autre, d'introduire une doctrine que l'on a appelé "le parallélisme conscient"; d'après cette doctrine, on déduirait d'un comportement semblable l'élément d'accord qui est nécessaire en vertu de la loi américaine pour prouver la tentative

de créer un monopole. Cependant, les tribunaux américains ont toujours soutenu, dans chaque cas, que l'élément d'accord doit être présent avant de pouvoir tirer la conclusion que des personnes étaient engagées dans un effort en vue de restreindre le commerce ou de créer un monopole.

Nous suggérons de n'inscrire dans aucune loi relative à la concurrence une présomption quelconque voulant que des orientations parallèles ou un comportement semblable constituent la preuve d'une activité douteuse. Le texte de loi constitue un contraste éclatant avec les dispositions de la Loi Sherman aux Etats-Unis qui s'est avérée une loi efficace en vertu de laquelle les monopoles ont fait l'objet des attaques les plus résolues. Or, en vertu de cette loi, il n'y a de monopole que si:

- A. une personne crée un monopole ou s'efforce de créer un monopole dans un secteur, une catégorie, une activité, ou
- B. si une personne est partie à un accord en vue d'atteindre ce but.

Il n'y a, semble-t-il, aucune raison valable d'étendre la loi canadienne au-delà de ce qui a été jugé nécessaire pour réglementer les monopoles aux Etats-Unis.

La proposition renfermée dans l'article 31.73(3), voulant que le monopole conjoint soit le résultat tout simplement de l'adoption d'une orientation parallèle, n'est fondée sur aucune recommandation du Conseil économique ni sur aucune recommandation du Comité Skeoch. En fait, comme

on l'a noté ci-dessus, le Conseil économique ne croyait pas utile d'adopter une loi particulière pour traiter de la question des monopoles.

La proposition introduit un principe regrettable dans la loi canadienne. D'ordinaire, dans une société libre, toute personne n'est assujettie à des restrictions, à des pénalités ou à des responsabilités que:

- A. si elle prend des mesures qui dépendent de sa volonté,
ou
- B. à la suite d'actes d'autres personnes avec qui elle
s'est engagée à atteindre un commun objectif.

En vertu d'une telle législation, toute personne a le pouvoir de contrôler l'application de la loi, puisque celle-ci ne devient applicable qu'à la suite de ses propres actes ou d'actes pour lesquels, en devenant partie à un accord en vue de réaliser un commun objectif, elle peut être rendue responsable des actes de toutes les parties à l'accord.

Par contre, en vertu du projet de loi, toute personne peut devenir assujettie aux ordonnances de la Commission, y compris les ordonnances de dissolution, si elle adopte des orientations parallèles sans qu'il y ait accord entre les parties au prétendu monopole conjoint, même si les actes d'une telle personne ne devraient pas être assujettis à une restriction quelconque s'ils n'étaient pas parallèles à un certain nombre d'autres actes adoptés indépendamment. Nous suggérons que c'est là un principe nouveau de jurisprudence qu'il faut rejeter, à moins que l'on ait la preuve la plus patente que la politique générale exige un abandon aussi radical des principes en vertu desquels les personnes

sont ordinairement assujetties à la loi. Etant donné l'expérience américaine et l'abstention du Conseil économique ou du Comité Skeoch de recommander cette nouvelle méthode, on ne voit aucune justification pour son adoption.

La disposition de l'article 31.73(3), voulant que le monopole conjoint puisse résulter d'une orientation parallèle fondée tout simplement sur la reconnaissance réciproque d'un lien d'interdépendance entre des concurrents, ouvre la porte à une application extrêmement vaste de la loi. Dans un secteur concurrentiel, tout concurrent qui adopte un tel comportement doit être conscient que le succès de son entreprise dépendra de la réaction de ses concurrents et, de cette façon, toute politique concurrentielle repose sur la reconnaissance de l'interdépendance des concurrents. Par conséquent, un comportement parallèle sera douteux en vertu de la loi, même s'il est le résultat tout simplement d'une reconnaissance de la force des autres concurrents. C'est pourquoi, nous suggérons de procéder à une refonte totale de l'article 31.73 de manière à s'inspirer des dispositions de la Loi Sherman, qui interdit les efforts en vue de créer un monopole de la part d'un certain nombre de parties agissant conformément à un accord en vue d'atteindre une situation monopolistique. Les lois qui régissent la coalition sont suffisamment vastes pour permettre à l'Administrateur de la politique de la concurrence de prouver l'existence d'un tel accord.

Il est absolument vital que toute loi traitant du monopole conjoint comporte parmi ses éléments l'élément d'intention. Par conséquent,

nous recommandons d'apporter à l'article 31.73 les mêmes changements que ceux qui sont recommandés dans le cas de l'article 31.72; ainsi, il sera apparent que le monopole conjoint ne se produira que lorsqu'un petit nombre de personnes s'engage dans les pratiques décrites à l'article 31.73(1) en vue de maintenir ou de créer un monopole.

Si le concept du monopole conjoint n'est pas restreint, comme cela est recommandé dans le présent mémoire aux cas impliquant la preuve qu'un accord existait entre les parties et que leur intention, en concluant un tel accord, était de créer conjointement un monopole pour une catégorie ou une espèce d'entreprise, nous proposons que la Commission soit autorisée à tirer des conclusions concernant l'existence des monopoles conjoints reposant sur de simples conjectures.

Nous recommandons que le comportement conjoint soit restreint aux alinéas a) à e) inclusivement et que la clause passe-partout de l'alinéa f) soit éliminée. Sinon, la Commission pourrait fort bien conclure que le comportement parallèle quant à un facteur concurrentiel a eu pour effet de restreindre l'activité économique d'une personne et, par conséquent, elle pourrait, en vertu de son pouvoir général de rendre des ordonnances, réglementer les pratiques de commercialisation des personnes qui se concurrençaient et n'étaient pas parties à un accord en vue d'adopter un comportement parallèle.

Comme nous l'avons suggéré à propos de l'article 31.72, il faudrait définir le terme "monopole" aux fins du monopole conjoint comme l'avait recommandé le comité Skeoch, à savoir une situation où une personne ou un petit groupe de personnes possèdent le pouvoir de choisir le taux de profits

ou la part du marché dans tout le Canada ou une partie quelconque du pays, d'une catégorie ou d'une espèce d'entreprise dans laquelle elles sont engagées, sans craindre que des concurrents actuels viennent menacer leurs profits ou leur part du marché par des offres plus alléchantes faites aux clients. La loi devrait également stipuler dans les deux articles 31.72 et 31.73 qu'en jugeant les pouvoirs des concurrents, on tienne compte du degré auquel des substituts acceptables sont disponibles pour le produit en question de sorte que l'on tienne compte de la concurrence au sens véritable du mot.

d) Accords de spécialisation - article 31.76

Les dispositions de l'article 31.76 relatives à l'approbation des accords de spécialisation pourraient favoriser un degré souhaitable de rationalisation de l'économie canadienne. Malheureusement, dans la plupart des cas, la période pour laquelle l'approbation est accordée ne permet pas la conclusion d'accords de spécialisation lorsqu'il faut entreprendre une restructuration majeure de l'entreprise. En principe, la période d'autorisation est fixée à cinq ans au maximum. Pour que des accords de rationalisation puissent produire un effet, ils entraîneront, du fait de leur nature même, de très nets changements dans les modèles de production des parties et, dans bien des cas, ils entraîneront de fortes dépenses en immobilisations. Il est peu probable que les intéressés soient prêts à se lancer dans des changements aussi radicaux touchant leur entreprise ou faire des dépenses en immobilisations considérables alors que

l'accord risque de cesser d'être approuvé à l'expiration de la période de cinq ans.

Pour que l'article 31.76 soit efficace, nous proposons donc que la Commission ait le droit d'approuver un accord pour une période maximale de dix ans et que l'accord puisse, par la suite, faire l'objet de renouvellement pour une période supplémentaire de dix ans, à moins que les conditions de l'accord de spécialisation aient subi de telles modifications que son maintien présente un danger réel et immédiat pour la concurrence effective dans le cas du produit en question. Si de telles modifications étaient apportées, les personnes concluant un tel accord auraient une certaine garantie que les dépenses en immobilisations nécessaires à la rationalisation de leur exploitation ne seraient pas perdues et qu'un avantage certain découlerait de l'accord proposé.

Nous proposons également que les conditions d'autorisation énoncées à l'article 31.76(2) soient modifiées, de sorte qu'à partir du moment où la Commission conclut que l'accord est susceptible d'accroître sensiblement l'efficacité, il ne lui sera pas nécessaire de déterminer que ces gains d'efficacité "ne peuvent raisonnablement être obtenus par d'autres moyens moins préjudiciables à la concurrence". Au premier abord, cette condition paraît séduisante mais, comme nous l'avons signalé précédemment, une telle condition peut engendrer des doutes sur les résultats possibles des autres façons d'envisager le problème. Quelle que soit sa compétence, il est peu probable que la Commission soit en mesure d'évaluer de telles autres solutions d'une manière aussi efficace que les parties en cause.

La définition de "accord de spécialisation" donnée à l'article 31.76(1) ne concerne que les accords relatifs à la production d'un article. Cette définition est inutilement restrictive car il existe d'autres types d'activités qui peuvent donner lieu à un accroissement de l'efficacité dans certains cas, comme la spécialisation dans l'offre de services et dans la recherche et le développement. Signalons que la définition d'"accord de spécialisation" dans le Bill C-256 inclut la spécialisation dans l'offre d'un service et que, au sein de la Communauté économique européenne, les demandes d'approbation d'accords de spécialisation peuvent se rapporter à tous les types d'activités, y compris la production, la distribution ainsi que la recherche et le développement actuels et potentiels. Nous proposons, par conséquent, que la définition de l'"accord de spécialisation" du Bill C-42 soit modifiée afin d'inclure la spécialisation dans tous les domaines.

Le paragraphe 2)a) de l'article 31.76 limite l'accroissement de l'efficacité pouvant servir à justifier un tel accord à l'efficacité "de la production" (dans le texte anglais). Nous pensons que cette restriction est inutile puisqu'un tel accord risque fort de favoriser d'autres accroissements de l'efficacité, comme une économie relative au coût de la distribution. Nous proposons que ce critère soit modifié de sorte que l'accord de spécialisation puisse être justifié dans les cas où il favorise effectivement l'accroissement de l'efficacité, quelle que soit la nature de cet accroissement.

La proposition ne tient pas compte du fait que les accords de

spécialisation pourraient s'appliquer au domaine des nouvelles entreprises sur le point d'être lancées. Nous avons récemment constaté au Canada des phénomènes d'une ampleur telle que différents concurrents potentiels doivent se regrouper afin de créer une entreprise au Canada capable de faire face à la concurrence. Dans sa forme actuelle, le projet de loi ne s'appliquera pas à ces accords bien que, dans de nombreux cas, de tels accords soient souhaitables. Il semblerait approprié de modifier l'article afin qu'il s'applique à tout accord en vertu duquel les parties se regroupent pour créer un moyen de production, de distribution et d'acquisition d'un produit en commun.

On a trouvé ce principe dans le Bill C-256 où l'expression "entreprise en commun" était définie comme un accord ou arrangement entre deux ou plusieurs personnes en vue de la production, de la fourniture ou de l'acquisition par celles-ci d'une marchandise ou d'un service déterminé quand un nombre moins élevé de personnes ne pouvaient raisonnablement en prendre seules la transaction ou série de transactions pour les raisons énoncées dans la définition. De telles entreprises en commun étaient alors exclues de ces accords ou arrangements qui étaient interdits en vertu de l'article 16(1) du Bill C-256 du fait de leurs conséquences économiques néfastes. Nous sommes d'avis que les entreprises en commun qui, soit accroissent l'efficacité, soit concernent un projet qui ne peut être entrepris qu'en coparticipation du fait de l'envergure de la transaction ou du risque en jeu devraient pouvoir être approuvées par la Commission de la concurrence.

Nous sommes d'avis que la Commission devrait être tenue d'auto-

riser un accord de ce genre lorsque, en dépit de cet accord, la concurrence efficace continuera à régner sur le marché et lorsqu'aucune tentative n'aura été perpétrée par les parties à l'accord, en vue d'obliger quiconque à devenir partie audit accord.

Nous sommes d'avis que l'approbation d'un tel accord doit constituer un moyen de défense en cas de poursuite, conformément à la Partie V.

e) Prix de vente discriminatoire - article 34

L'article 34(1)c) doit être modifié afin que toute personne qui se livre à une politique de vente de produits à des prix "anormalement" bas, cette politique ayant pour effet ou tendance de réduire sensiblement la concurrence ou d'éliminer un concurrent ou étant destinée à avoir un semblable effet, est coupable d'un acte criminel. Selon la loi actuelle, il n'y a acte criminel que si une personne quelconque se livre à une politique de vente de produits à des prix "déraisonnablement" bas. Nous sommes d'avis qu'il est dangereux de considérer la vente de produits à des prix anormalement bas comme un acte criminel. Comme nous l'avons déjà signalé dans ce mémoire, il peut se faire que dans certains cas, un fournisseur, du fait de la faible demande de ses produits, envisagera de les vendre à des prix qui sont, sans l'ombre d'un doute, anormalement bas car il juge préférable de vendre à un prix qui lui permet de faire face à ses frais fixes plutôt que d'avoir des temps morts. Une telle façon de procéder peut avoir pour effet ou tendance de réduire sensiblement la concurrence ou d'éliminer un concurrent, mais si ces résultats découlent d'une décision commerciale prise en vue de recouvrer des frais,

une telle action ne devrait pas être considérée comme un acte criminel. En fait, s'il n'est pas possible de continuer à exploiter l'entreprise en vendant les produits à des prix anormalement bas et que la seule autre solution consiste à fermer l'entreprise, le maintien de prix normaux élimine de toute façon la concurrence.

Nous sommes d'avis, en outre, que le texte de loi proposé n'est pas satisfaisant car, par exemple, dans le cas d'une industrie cyclique, il arrive souvent que les prix soient anormalement bas et que la conséquence de tels prix soit d'inciter les participants les moins solides à abandonner ce secteur commercial. Un tel résultat est regrettable mais on ne devrait pas considérer qu'un concurrent, dans un tel cas, a commis un acte criminel simplement parce qu'il réagissait face à des forces commerciales indépendantes de sa volonté.

Dans les cas où la concurrence est due aux importations, les agissements du fournisseur étranger peuvent inciter les concurrents nationaux à adopter une politique de vente des produits à des prix anormalement bas afin de faire face à la concurrence étrangère. En agissant ainsi, il peut arriver, dans certains cas malheureusement, que la concurrence soit substantiellement réduite du fait que les producteurs nationaux les moins solides ne peuvent survivre lorsque les prix sont si anormalement bas. Mais si les producteurs nationaux ne réagissent pas face à la concurrence étrangère, en raison de l'article 34(1)c), ils risquent de perdre une bonne partie du marché.

Par conséquent, nous proposons que si l'article doit faire partie de la loi, il devrait être refondu afin de stipuler qu'il ne s'applique qu'aux personnes adoptant une politique de vente des produits à des prix anormalement bas dans le but d'éliminer un concurrent. Il faudrait supprimer les termes "ayant pour effet ou tendance" afin qu'il n'y ait infraction que lorsque des personnes prennent des mesures en vue d'éliminer un concurrent.

f) Différentiation en matière de prix - article 31.77

L'article 31.77 crée une toute nouvelle pratique à examiner qui modifiera radicalement la base des méthodes de marketing appliquées au Canada. Il peut y avoir différenciation en matière de prix lorsque la Commission conclut qu'un fournisseur quelconque, pour un même article et à l'égard de divers clients qui se font concurrence, pratique des prix différents établis en fonction de la quantité qu'ils lui achètent. De telles remises de quantité sont autorisées en vertu de la loi en vigueur régissant les prix de vente discriminatoires.

Selon le projet de loi, la Commission peut rendre une ordonnance enjoignant au fournisseur de cesser cette pratique, sauf s'il est en mesure de justifier les remises de quantité par une évaluation raisonnable du coût réel ou prévisible de fourniture aux clients de quantités différentes et selon des modalités de livraison différentes. Une telle ordonnance peut être rendue soit lorsque le fournisseur occupe une position importante sur un marché ou approvisionne un marché où la pratique

est répandue et lorsque cette pratique a entravé ou est susceptible d'entraver, sensiblement, le développement d'une entreprise efficace ou qui serait un concurrent sérieux sur un marché sans cette pratique.

Les difficultés d'évaluation des différences précises du coût réel de livraison à des clients particuliers sont considérables et, dans bien des cas, la condition exigeant de justifier le coût risque donc de ne pouvoir être remplie. L'effet de la loi risque donc d'être considérable au Canada car, dans bien des industries, la majeure partie de l'exploitation est le fait d'un nombre relativement restreint de personnes, de telle sorte que la plupart des fournisseurs risquent d'être considérés comme des fournisseurs occupant une position importante sur le marché. Il est extrêmement difficile pour un fournisseur de savoir quand il risque de faire l'objet d'une ordonnance de la Commission puisqu'il sera difficile de déterminer quand la pratique risque d'entraver le développement d'une firme efficace sur un marché. Les remises sur quantité deviendront probablement de plus en plus difficiles à justifier du fait de cette loi.

Un aspect de cette loi est particulièrement inquiétant; en effet, la Commission peut rendre une ordonnance ne touchant qu'un seul fournisseur et enjoignant à ce fournisseur de cesser la pratique de différenciation en matière de prix. Il pourrait donc arriver qu'un seul fournisseur n'ait pas le droit d'avoir recours à cette pratique alors que ses concurrents peuvent le faire. Le fournisseur, faisant l'objet de l'ordonnance, se trouvera dans une situation intenable. Cette conséquence ne paraît pas raisonnable et ne correspond pas au critère énoncé dans le préambule

de la loi selon lequel les objectifs de celle-ci doivent être atteints par l'adoption de lois générales applicables à tout le pays d'une manière cohérente et uniforme. Si la différenciation en matière de prix est contraire à l'intérêt général lorsqu'un seul des fournisseurs sur un marché l'applique, elle est certainement contraire à l'intérêt général lorsque d'autres fournisseurs la pratiquent sur le marché. Par conséquent, si une telle loi entre en vigueur lorsque la Commission conclura aux effets de la différenciation en matière de prix décrits à l'article 31.77(1)c), celle-ci devra rendre une ordonnance d'application générale interdisant une telle pratique dans l'industrie en question. S'il n'est pas possible de modifier le texte de loi afin qu'il puisse s'appliquer à tous les concurrents dans une industrie d'une manière équitable, il serait préférable de supprimer l'article.

Cet article présente un inconvénient supplémentaire du fait qu'il ne tient pas compte, dans un certain nombre de cas, qu'une part substantielle du marché est approvisionnée par les importations. Si une ordonnance est rendue en vertu de cet article et que le vendeur étranger est libre de se livrer à la différenciation en matière de prix, les fournisseurs canadiens, touchés par l'ordonnance, ne seront pas en mesure de faire face à cette concurrence étrangère. C'est un argument de plus en faveur de l'élimination de cet article. Si l'article est inclus dans la loi, nous proposons qu'il ne s'applique pas dans les cas où un prix est fixé pour faire face à la concurrence.

g) Pratique systématique de prix à la livraison - article 38.1

Le but de l'article 38.1 est de garantir qu'un client puisse prendre livraison d'un article en un lieu où le fournisseur fait des livraisons de cet article à d'autres clients et que ladite livraison se fera conformément aux mêmes conditions de vente et de livraison.

A notre avis, le droit criminel ne devrait normalement s'appliquer qu'aux pratiques anticoncurrentielles les plus flagrantes. Par conséquent, l'article 38.1 devrait non pas relever du droit criminel mais du droit civil et devrait être également modifié de sorte que la Commission ait le pouvoir d'exiger que les fournisseurs effectuent les livraisons partout où ils font des livraisons sur une base non discriminatoire. Nous sommes d'avis qu'une telle ordonnance ne devrait être rendue que lorsque la continuation de la pratique a des conséquences néfastes sur la concurrence, étant donné qu'une interdiction générale pourrait gêner considérablement le système de livraison établi et avoir pour effet d'engorger certains points de livraison situés à l'emplacement même des usines qui n'avaient jamais été prévus pour un tel volume. De tels frais supplémentaires ne peuvent certainement se justifier que lorsque les systèmes de livraison sont préjudiciables à la concurrence.

h) Activité réglementée - article 4.5

En vertu de la loi en vigueur, les activités qui peuvent ordinairement être contraires aux dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions peuvent être justifiées lorsque de telles activités ont

été réglementées. Lors de la première étape de la révision de la loi en vigueur, il fut décidé de ne pas inclure de défense précise concernant les activités réglementées mais plutôt de laisser la question de la portée d'une telle défense aux tribunaux conformément à la jurisprudence.

L'article 4.5 de la loi proposée stipule que l'activité réglementée ne peut faire l'objet d'examens par la Commission et n'est pas une infraction en vertu des dispositions des articles 32.2, 32.3, 32.4, 32.5 et 32.8. Toutefois, la définition de l'activité réglementée figurant à l'article 4.5(2) du projet de loi limite la défense de façon significative. La défense ne sera possible que dans les cas suivants:

- A. l'activité a été expressément prescrite ou autorisée par une autorité administrative qui n'a pas été élue ni nommée par les personnes dont elle peut réglementer l'activité;
- B. l'autorité administrative a expressément été habilitée à réglementer l'activité et l'a fait conformément à la loi;
- C. l'autorité administrative a expressément voulu réglementer l'activité; et
- D. l'application de la loi, compte tenu des circonstances, porterait gravement atteinte aux objectifs fondamentaux en matière de réglementation, de la loi créant les règlements.

Dans de nombreux cas où cette activité est actuellement réglementée, cette défense ne jouerait pas. Il n'est pas rare qu'en vertu de lois provinciales sur le marketing, les prix soient fixés par voie de négociation entre les personnes représentant les producteurs et les acheteurs. Les décisions prises sont ensuite soumises à un contrôle par une autorité administrative appropriée qui choisit d'intervenir ou de s'abstenir. Lorsque l'organisme de réglementation n'intervient pas, il n'est pas possible de se prévaloir de la défense prévue par l'article 4.5 puisqu'on ne pourrait alléguer que l'activité a été expressément prescrite ou autorisée par une autorité administrative qui n'a pas été élue ni nommée par les personnes dont elle peut réglementer l'activité.

Les commissions de valeurs mobilières appliquent fréquemment une telle réglementation qui oblige les organismes qu'elle régit à leur remettre leurs règlements et lignes de conduite et les commissions décident si elles doivent intervenir selon que la commission appropriée considère les changements nécessaires. Dans ces cas-là, il n'est pas possible d'établir que l'activité a été expressément prescrite ou autorisée par une autorité administrative. Pourtant, si un tel type de réglementation est imposé par une assemblée législative provinciale agissant dans son domaine de compétence législative, il reviendrait certainement à l'assemblée législative provinciale de déterminer le type de réglementation susceptible de jouer convenablement dans l'intérêt général.

D'après la formulation actuelle de la défense, les assemblées législatives provinciales devront faire en sorte que leurs organismes de

réglementation autorisent expressément toute décision prise par ceux dont l'activité est assujettie à la réglementation si elles désirent s'assurer que les autorités administratives, et non pas la Commission de la concurrence, décident de ce qui est ou n'est pas dans l'intérêt général. A partir du moment où une assemblée législative a déterminé qu'il lui incombe de réglementer une activité particulière et pourvu que la loi régissant l'activité relève de sa compétence constitutionnelle, il semble incongru que le Parlement légifère de manière à aller à l'encontre de ladite loi.

Pour que la défense proposée réussisse il faut aussi démontrer, en vertu de l'alinéa b), que l'autorité administrative a expressément voulu réglementer l'activité. Or, il arrive souvent qu'un organisme de réglementation approuve une proposition sans fournir de raison particulière. Dans ces cas-là, il sera virtuellement impossible de déterminer si l'organisme de réglementation a expressément voulu réglementer chaque activité particulière comprise dans la proposition et pourtant c'est bien ce que l'alinéa semble vouloir exiger. Dans les cas où un certain nombre de points sont approuvés par une seule ordonnance sans qu'aucune raison soit précisée, il sera impossible d'agir.

Il est crucial pour la défense d'établir que l'application de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions porterait dans chaque cas "gravement atteinte aux objectifs fondamentaux en matière de réglementation" de la loi promulguée à cet effet. Nous sommes d'avis que ce critère est trop imprécis et que, dans certains cas, il permettra à la Commission de

la concurrence de déterminer que la loi provinciale visant l'intérêt général sera sans effets véritables. Il se peut fort bien que cela ne soit pas dans la limite des pouvoirs du Parlement dans la mesure où le but recherché est de réglementer les activités poursuivies conformément à une loi provinciale dûment promulguée. En tout cas, il semble souhaitable d'éviter diverses enquêtes en vue de déterminer quelles activités sont dans l'intérêt général. Si une autorité dûment constituée conclut que l'activité est dans l'intérêt général, soit en l'approuvant soit en omettant d'intervenir lorsqu'il lui incombe de contrôler cette activité, il ne devrait pas être possible d'obtenir une autre décision concernant le fait que l'activité est ou n'est pas dans l'intérêt général ou permettant de poursuivre toute personne ayant agi conformément à la décision d'un organisme de réglementation dûment constitué.

Par conséquent, il est recommandé que l'article 4.5 soit modifié afin que l'activité réglementée signifie simplement l'activité qui, soit a été autorisée par un organisme dûment constitué ou qui, bien qu'assujettie à la réglementation par une autorité administrative à qui il incombe de contrôler cette activité, n'a pas été refusée par cette autorité. Si cette recommandation est adoptée, le Parlement ou l'assemblée législative peut alors, lorsqu'il établit l'organisme de réglementation, déterminer tous les facteurs qui doivent être pris en considération pour assurer la protection de l'intérêt général. Les personnes tombant sous le coup de la réglementation ne doivent pas être tenues de justifier leurs actions devant un certain nombre d'autorités de réglementation ou judiciaire agissant toutes, en principe, dans l'intérêt général et visant peut-être

des objectifs divergents.

Précisons que si la modification ci-dessus à l'article 4.5 est adoptée, les organismes fédéraux de réglementation seront toujours tenus de favoriser la concurrence dans les domaines qu'ils réglementent dans la mesure où cela est compatible avec les autres objectifs de la réglementation. L'article 4.6 stipule que tout conseil, commission, organisme ou personne investi par une loi du Parlement du pouvoir de réglementer un commerce, une industrie ou une profession en fixant les prix, les conditions d'admissibilité, les conditions de fusion ou la quantité et la qualité des produits fournis dans l'industrie faisant l'objet de la réglementation, doit exercer ses pouvoirs en vue d'atteindre les objectifs de la loi qui l'habilite et prendre, parmi les mesures relevant de ses attributions, "celles qui restreignent le moins possible le jeu de la concurrence". Si l'Administrateur de la politique de la concurrence considère que cette condition n'est pas remplie, il a le droit d'en appeler de la décision en question.

Le grand avantage de la procédure proposée du point de vue de ceux qui sont assujettis à la réglementation c'est qu'ils ne sont assujettis qu'à une seule décision qui encourage la concurrence dans la mesure du possible. Mais, ils ne risquent pas de faire l'objet d'une ordonnance de la Commission de la concurrence en contradiction avec la décision de l'autorité administrative qui réglemente leur conduite et ils ne peuvent, en outre, être accusés d'actes criminels en vertu de cette loi du fait qu'ils ont respecté les conditions imposées par l'organisme de réglementation.

i) Cumul des fonctions - article 31.75

L'article 31.75 donne à la Commission le droit de rendre une ordonnance interdisant à une personne de continuer d'exercer ses fonctions lorsque cette personne est administrateur ou dirigeant de plusieurs corporations, sauf si les corporations sont affiliées et la Commission conclut que la concurrence est ou risque d'être substantiellement diminuée, etc., du fait qu'une personne occupe ces postes. Le Comité Skeoch, qui commentait de manière détaillée les difficultés relatives à la réglementation du cumul des fonctions au niveau des dirigeants, a étudié ce problème très attentivement dans son rapport page 185 et suivantes. Il a également conclu que rien ne prouvait absolument qu'un tel cumul de fonctions au niveau des administrateurs ou des dirigeants avait nui à la concurrence au Canada d'une manière significative. A la lumière de cette conclusion, il est difficile de comprendre pourquoi il a été jugé nécessaire d'ajouter l'article 31.75 qui pourrait, en principe, mener à des enquêtes préjudiciables aux personnes impliquées et qui ne serait pas d'une grande utilité.

En tout cas, il est difficile de comprendre pourquoi une décision devrait être prise à ce stade alors que l'on attend la publication d'un rapport de la Commission d'enquête sur la concentration des corporations qui, sans aucun doute traitera de ce problème.

j) Accord d'exportation - article 32

En vertu des dispositions de l'article 32 de la loi, les accords limitant la concurrence ne peuvent être conclus si l'arrangement ne concerne

que l'exportation de produits du Canada et s'il n'a pas d'effets défavorables pour le Canada. Toutefois, il est maintenant proposé que le ministre (voir l'article 47.1) puisse, sous réserve d'approbation par le gouverneur en conseil, conclure des accords avec les gouvernements d'autres pays visant à éliminer les restrictions privées sur le commerce international et également conclure des accords en vertu desquels les gouvernements des pays étrangers obtiendront l'aide nécessaire au respect de leurs lois relatives à la sauvegarde de la concurrence. Si la politique du Canada est de continuer à approuver les accords d'exportation en vertu desquels plusieurs compagnies peuvent s'unir, il sera nécessaire de faire preuve de la plus grande prudence lors de la conclusion d'accords avec des pays étrangers quant à l'application de leurs lois contre les coalitions sur les ententes conclues par des compagnies canadiennes dans le but de développer le commerce extérieur du Canada.

k) Administrateur de la politique de la concurrence

Nous sommes d'avis que l'administration de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions devrait être confiée à un membre du Cabinet et que, par conséquent, l'Administrateur de la politique de la concurrence devrait relever directement d'un membre du Cabinet afin que l'administration de cette loi, dans tous ses aspects, engage la responsabilité du Cabinet.

1) Multiplicité des procédures

Nous sommes d'avis qu'il ne devrait pas être possible pour un même ensemble de faits d'être assujettis à la fois à des procédures criminelles et civiles en vertu de la loi. La plupart des procédures en vertu de la loi proposée seront longues et complexes. Par conséquent, si les administrateurs décident d'intenter des poursuites au criminel concernant une affaire, ils ne devraient pas avoir le droit d'intenter des poursuites au civil et vice versa. Des actions collectives pourraient évidemment être intentées en cas de dommages-intérêts résultant d'actes criminels ou de violations d'ordonnances rendues par la Commission.

m) La Commission de la concurrence

Comme nous l'avons signalé précédemment, le pouvoir discrétionnaire de la Commission sera très vaste. Du point de vue des rédacteurs législatifs, ces vastes pouvoirs discrétionnaires, qui ont été inclus dans diverses recommandations touchant des lois relatives à la concurrence, sont en général considérés du fait que les questions en jeu, lorsqu'il s'agit de déterminer si les fusions et la concentration au sein d'une industrie sont souhaitables, doivent être soumises à un expert et qu'en tout cas il est impossible d'être précis. Comme nous l'avons signalé précédemment, les questions relatives aux avan-

tages ou aux inconvénients de la concentration et aux avantages qui peuvent découler des économies d'échelle n'appellent pas une seule réponse et les opinions des experts sont loin de concorder sur de telles questions. On peut même dire que les avis des experts sur les conséquences économiques de la concentration sont divergents.

Comme les politiques relatives à la concentration risquent d'avoir des conséquences profondes sur l'économie canadienne, il semble donc crucial que le gouvernement ait voix au chapitre en ce qui concerne le choix de ces politiques dont il est en fin de compte responsable. Les solutions aux questions relatives à la structure industrielle appropriée à une économie particulière, par exemple, doivent tenir compte d'un grand nombre d'objectifs nationaux, comme le niveau d'emploi souhaitable, les importations et les exportations ainsi que la transformation au pays d'un fort pourcentage des marchandises et des ressources.

Il est approprié que les questions sur lesquelles les experts ont des opinions divergentes soient assujetties à l'orientation de politique de la part des représentants élus. Nul ne peut nier que la politique monétaire est un domaine au sujet duquel les opinions éclairées sont légion, et pourtant le gouvernement qui, en dernier ressort, est responsable de l'économie nationale, se réserve le droit de donner des directives en matière de politique monétaire. Il semble normal que le

gouvernement se réserve également le droit de donner à la Commission de la concurrence des directives de politique afin que les décisions, que la Commission de la concurrence prend conformément à son rôle de premier plan dans l'établissement d'une structure industrielle pour le Canada, soient conformes aux objectifs nationaux.

Le problème que pose le rôle du gouvernement dans ce domaine extrêmement important est illustré par les dispositions de l'article 31.71(11) du projet de loi. Ce paragraphe stipule que rien dans la Loi sur l'examen de l'investissement étranger ne tranche les questions visées par le projet de loi et même que la preuve qu'un investissement a été autorisé est irrecevable dans les procédures fondées en vertu de cette loi. Cette disposition est paradoxale puisqu'elle revient à dire que la Commission de la concurrence peut décider qu'une fusion donnée, que l'agence d'examen de l'investissement étranger ainsi que le gouverneur en conseil ont déclaré être dans l'intérêt général, sera interdite par la Commission de la concurrence. Cette disposition est d'autant plus surprenante que, lorsque le gouverneur en conseil décide si une fusion donnée ou un placement est dans l'intérêt général aux fins de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, il doit prendre en considération pratiquement tous les aspects de l'intérêt général.

En vertu de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, les facteurs suivants, entre autres, doivent être pris en considération lors de l'étude de la conformité à l'intérêt général:

- A. l'effet de la proposition sur le niveau et la nature de l'activité économique au Canada, y compris les conséquences sur la main-d'oeuvre, la transformation des ressources, l'utilisation des pièces, éléments et services produits au Canada et sur les exportations;
- B. le degré et la signification de la participation des Canadiens à l'entreprise commerciale proposée;
- C. l'effet de la proposition sur la productivité, l'efficacité industrielle, le développement technologique, la création de produits nouveaux et la variété des produits au Canada;
- D. l'effet de la proposition sur la concurrence ; et
- E. la compatibilité de la proposition avec la politique nationale industrielle et économique.

Nous sommes d'avis qu'une autorité administrative ne devrait pas avoir le dernier mot dans de telles décisions, surtout lorsque la loi est formulée en termes si généraux qu'elle peut prendre des décisions de politique d'une portée extrêmement vaste sans avoir à envisager les conséquences de ses décisions sur tous les aspects de l'intérêt national.

Par conséquent, il nous paraît souhaitable que le gouverneur en conseil ait tout pouvoir pour donner des directives de politique à la Commission et que, comme condition minimale, ses ordonnances concernant les fusions, les accords de spécialisation et les monopoles devraient être examinées par le Cabinet sous l'angle de leur compatibilité avec l'intérêt

national tel qu'il est défini par les critères analogues à ceux figurant dans la Loi sur l'examen de l'investissement étranger. Ceci est particulièrement important en ce qui concerne l'aptitude de la Commission à rendre des ordonnances aussi radicales que les ordonnances de dissolution.

Comme nous l'avons déjà signalé dans ce mémoire, un très lourd fardeau est placé sur les épaules des personnes qui cherchent à justifier leurs actes devant la Commission de la concurrence. Ainsi l'article 31.71(5) stipule que la Commission ne doit pas rendre une ordonnance dans le cas d'une fusion "lorsque les parties à une fusion réalisée ou projetée... établissant à sa satisfaction que l'opération a accru ou peut vraisemblablement accroître sensiblement l'efficacité en réalisant pour l'économie canadienne des économies de ressources qui ne peuvent raisonnablement être obtenues par d'autres moyens". Ces conditions sont particulièrement problématiques car, dans certains cas, il peut être difficile de mettre en évidence les avantages découlant d'une fusion avec le degré de certitude qu'impose un critère de haute probabilité de succès.

Il est indubitable que les parties à une fusion seraient tenues de fournir la preuve de l'accroissement de l'efficacité passée ou future et ainsi le fardeau de la preuve incomberait à ces parties. Toutefois, nous avançons que le paragraphe (5) peut être interprété de manière à placer un plus lourd fardeau de preuve sur les parties et que cette possibilité devrait être supprimée. Par conséquent, nous proposons que le paragraphe (5) soit modifié de manière à stipuler que la Commission ne doit pas rendre une ordonnance lorsqu'elle "constate" que la fusion

réalisée ou projetée a accru ou peut vraisemblablement accroître l'efficacité.

Nous proposons qu'une modification analogue soit apportée à l'article 31.61(2), l'article 31.72(4), l'article 31.73(5) et l'article 31.77(2) remplaçant "convaincue" ou "l'établissement à sa satisfaction" par "constate". Une telle modification rendra la loi cohérente puisque son rédacteur semble avoir voulu préciser que la Commission peut prendre des décisions particulières lorsqu'elle "constate" une situation particulière reposant sur des faits.

n) Appels

Le droit d'examen conféré par l'article 28 de la Loi sur la Cour fédérale est limité et ne risque guère d'aboutir à un contrôle judiciaire quelconque sur la plupart des fonctions exercées par la Commission de la concurrence. Il est probable qu'un tribunal hésiterait à trancher des questions comme:

- A. ce qu'on entend par amoindrissement substantiel de la concurrence réelle ou potentielle aux fins du projet de loi;
- B. le genre de preuve à fournir pour établir qu'une fusion peut "vraisemblablement" accroître sensiblement l'efficacité;
- C. ce qu'on entend par "contrôler sensiblement" aux fins de la définition du monopole et du monopole conjoint de l'article 31.72 et de l'article 31.73 respectivement.

Il est difficile de savoir sur quelles normes un tribunal devrait se baser pour préciser ces notions et, par conséquent, il est probable qu'un tribunal considérerait les constatations de la Commission sur ces questions comme des constatations de faits. En vertu de la loi actuelle, les constatations des tribunaux inférieurs concernant la réduction inutile de la concurrence ont été traitées comme des constatations de faits. Par conséquent, si un examen valable doit être fait des politiques que la Commission formule lors de l'interprétation de ces termes extrêmement généraux, l'examen doit être nécessairement effectué par le gouverneur en conseil.

Il est également recommandé que les ordonnances de la Commission soient examinées par la Cour fédérale afin de savoir si la Commission a raisonnablement considéré que l'ordonnance est nécessaire et si les ordonnances étaient aussi justes que possible, compte tenu de toutes les circonstances.

o) Actions collectives - Partie V.1

(i) Actions indirectes

Nous suggérons que si les actions collectives doivent être adoptées au Canada, ce devrait être dans le but de dédommager les personnes qui ont effectivement subi un préjudice. Ce ne devrait pas être un moyen de dissuasion employé par l'Etat car celui-ci, pour faire respecter les lois sur la concurrence, doit avoir recours aux poursuites au criminel ou aux ordonnances visant à remédier aux procédés nuisibles à la concurrence en question.

Par conséquent, nous recommandons que l'Administrateur de la politique de la concurrence n'ait pas le pouvoir d'intenter une action indirecte, pouvoir qui lui serait conféré par l'article 39.14.

(ii) Véritables actions collectives

Etant donné le nombre restreint d'actions collectives intentées au Canada et leur inexistence dans le domaine de la lutte contre les coalitions, il faut étudier d'autres juridictions où la technique a été employée, et en particulier aux Etats-Unis. Les documents américains sur le sujet révèlent que les actions collectives posent divers problèmes de taille.

En premier lieu, les actions collectives placent un lourd fardeau sur l'appareil judiciaire car lorsque le groupe est important, comme c'est fréquent, l'audition des membres du groupe ayant subi un préjudice afin de déterminer quel plaignant, le cas échéant, est fondé dans ses revendications prend énormément de temps. (Le juge en chef de la province de l'Ontario a déjà fait part de ses inquiétudes au sujet des actions collectives qui risquent de paralyser les tribunaux qui deviendront incapables de rendre la justice de manière satisfaisante.)

En deuxième lieu, les formalités juridiques relatives à la défense sont tellement considérables lorsqu'il s'agit d'actions collectives, que les défenseurs ont tendance à régler le différend à l'amiable, qu'ils aient mal agi ou non, étant donné qu'un compromis est moins coûteux qu'une lutte. C'est ce qu'un spécialiste de la lutte contre les monopoles américains a

appelé "une forme de chantage légalisé". (Voir Milton Handler, Twenty-Five Years of Antitrust, Vol. 2, page 864.)

En troisième lieu, lorsqu'on arrive finalement au bout des procédures juridiques, l'avantage qu'en retire chaque membre du groupe est fréquemment négligeable. Les principaux bénéficiaires sur le plan financier des actions collectives sont en général les avocats.

Enfin, dans le cas des industries qui jouissent d'un certain pouvoir de marché, il est indubitable que le consommateur moyen finance indirectement les actions collectives car les frais sont inclus dans les frais d'exploitation et entraînent une hausse du prix des produits. (Ces arguments, ainsi que les exemples tirés de l'expérience américaine, sont tous exposés par Handler aux pages 861 à 866.)

Si, malgré les inconvénients de taille que présentent les actions collectives dans le domaine de la lutte contre les coalitions, le Parlement décide d'autoriser les actions collectives conformément au projet de loi, nous proposons que certains aspects des propositions soient modifiés pour essayer d'atténuer quelques-uns des problèmes les plus graves.

A cet égard, nous pensons qu'il serait souhaitable d'approfondir la question des infractions impliquant la responsabilité stricte dans les lois sur les coalitions de sorte que les actions collectives ne puissent pas servir à exiger des dommages-intérêts, lorsque le défendeur n'est pas fautif. La question de la responsabilité stricte a été étudiée longuement par la Commission de réforme du droit dans son rapport intitulé "La notation de blâme" où il est recommandé que "l'infraction réglementaire devrait exiger une forme quelconque de faute; pour ce type d'infraction, la culpabilité

devrait se fonder sur la responsabilité personnelle et, en principe, la responsabilité stricte devrait être exclue". Malheureusement, il n'a pas été donné suite aux recommandations de la Commission de la réforme du droit.

Par conséquent, une personne peut toujours commettre une infraction d'après les dispositions de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions dans le cas où une personne a fait preuve de diligence et n'avait pas l'intention de commettre une infraction. Il semble que la politique du ministère de la Consommation et des Corporations soit de ne pas entamer de poursuites lorsque, de l'avis des fonctionnaires du ministère, il n'y a pas faute du fait que l'erreur a été involontaire. Une telle latitude accordée aux fonctionnaires peut être certainement critiquée mais le problème de la responsabilité stricte sera aggravé lorsqu'une action collective pourra être intentée et des dommages-intérêts accordés à l'égard d'une telle infraction. Nul ne peut s'attendre à ce que l'avocat du demandeur se préoccupe du fait que le défendeur n'est absolument pas fautif. Par conséquent, nous proposons que les recommandations énoncées dans le rapport de la Commission de réforme du droit intitulé "La notation du blâme" soient incluses dans la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. A cet égard, signalons que les défenses relatives aux infractions impliquant la responsabilité stricte, comme celles indiquées à l'article 37.3(2) de la loi, ne sont pas satisfaisantes car seule la personne, qui a eu la chance de découvrir son erreur peu après l'avoir commise, risque de pouvoir s'en prévaloir.

L'article 39.12(5)(d) et l'article 39.17 stipulent que les personnes doivent aviser la Cour qu'elles désirent être mises hors de cause et si elles

n'entament pas d'actions, elles sont censées être incluses dans le groupe. Nous considérons que c'est l'inverse qui devrait avoir lieu et que seules les personnes, ayant un intérêt suffisant dans l'action au point de demander à être incluses, devraient être considérées comme des membres du groupe. Tous les autres procès exigent une participation active et non passive pour qu'ils aient lieu et nous sommes d'avis que ceux qui ne sont pas prêts à remplir la formalité relativement simple qui consiste à demander à être inclus dans une action intentée en leur nom ne font pas preuve d'un intérêt suffisant dans l'affaire pour que les tribunaux leur consacrent du temps. Cette règle devrait être assouplie afin de permettre à une personne de devenir membre d'un groupe à un moment quelconque durant le cours de l'action; on éliminerait ainsi le cas regrettable de ceux, qui pour une raison ou pour une autre, n'ont pas été avisés initialement des procédures.

ANNEXE "A"

Nous proposons la modification du Bill C-42 comme suit afin que les principales recommandations puissent être exécutées. D'autres articles de la loi devraient être modifiés mais étant donné le temps limité dont nous disposons, nous nous contentons de présenter les propositions concernant les recommandations principales faites dans le mémoire. (Les changements apportés au texte actuel des articles de la loi proposée sont indiqués.)

Fusions

Nous proposons que le paragraphe (2) de l'article 31.71 soit modifié comme suit:

(2) Le présent article s'applique uniquement aux fusions non encore réalisées avant son entrée en vigueur et qui entraînent ou sont susceptibles d'entraîner une réduction sensible de la concurrence actuelle ou potentielle

- a) dans un commerce, une industrie ou une profession,
- b) en matière de sources d'approvisionnement d'un commerce, d'une industrie ou d'une profession,
- c) en matière de débouchés d'un commerce, d'une industrie ou d'une profession,
- d) en toute matière non visée aux alinéas a) à c),

et qui, ont ou peuvent avoir pour effet immédiat de donner aux personnes parties à la fusion et à celles qui leur sont affiliées plus de trente-trois un tiers pour cent d'un marché.

Nous proposons que l'article 31.71(4)i) soit modifié et libellé comme suit:

i) toute preuve de l'intention de l'une des parties à la fusion réalisée ou projetée de contrôler un marché ou d'y restreindre sensiblement la concurrence;

Nous suggérons que l'article 31.71(4)k) soit supprimé car il donne un trop grand pouvoir d'interprétation à la Commission.

Nous suggérons que l'article 31.71(4)n) soit supprimé et que la possibilité d'une faillite imminente devrait suffire à justifier une fusion.

Nous proposons que l'article 31.71(5) soit modifié comme suit:

(5) La Commission ne doit pas rendre une ordonnance en vertu du paragraphe (3) lorsqu'elle constate que:

- a) la fusion réalisée ou projetée a réalisé ou peut vraisemblablement réaliser des économies de ressources pour l'économie canadienne,
- b) une concurrence efficace continuera à régner sur le marché après la conclusion de la fusion réalisée ou projetée,
- c) la fusion réalisée ou projetée présente ou peut présenter un net avantage pour le Canada, d'après ceux des éléments suivants que la Commission juge pertinents sur la foi des renseignements qui lui ont été fournis
 - (i) l'effet de la fusion réalisée ou projetée sur le niveau et la nature de l'activité économique au Canada, y compris, sans limiter la portée générale de ce qui précède, les conséquences sur la main-d'oeuvre, la transformation des ressources, l'utilisation des pièces, éléments et services produits au Canada et sur les exportations du Canada,

(ii) le degré et la signification de la participation des Canadiens

- A) pour un commerce, une industrie ou une profession,
- B) parmi les sources d'approvisionnement pour un commerce, une industrie ou une profession,
- C) parmi les débouchés pour un commerce, une industrie ou une profession ou
- D) autrement que selon les alinéas A) à C),

par suite de la fusion réalisée ou projetée,

(iii) l'effet de la fusion réalisée ou projetée sur la productivité, l'efficacité industrielle, le développement technologique, la création de nouveaux produits et la variété des produits au Canada,

(iv) la compatibilité de la fusion réalisée ou projetée avec la politique nationale économique et industrielle, compte tenu des objectifs de politique industrielle et économique formulés par le gouvernement ou une assemblée législative provinciale risquant d'être affectés de manière significative par la fusion réalisée ou projetée,

d) une entreprise qui est une partie à la fusion réalisée ou projetée est menacée de faillite imminente ou une entreprise qui est une partie à la fusion réalisée ou projetée a pris une décision en toute bonne foi de cesser l'exploitation de l'entreprise qui fait l'objet de l'acquisition conformément à la fusion réalisée ou projetée.

Nous proposons que l'article 31.71(7) soit modifié et libellé comme

suit:

(7) Lorsque la Commission conclut

- a) que le paragraphe (5)a) s'applique à une fusion réalisée ou projetée, visée par le présent article, et
- b) que la fusion réalisée ou projetée donnera vraisemblablement aux participants le contrôle presque total sur une catégorie ou espèce d'entreprise,

elle doit, sauf en cas d'application du paragraphe (5)c) ou d), rendre l'ordonnance visée au paragraphe (3), toutefois, elle peut l'assujettir aux conditions prévues au paragraphe (6) si elle estime que la réduction ou la remise des droits de douane ou la réduction de barrières commerciales applicables à des produits qui sont ou doivent être produits ou fournis par les parties à la fusion réalisée ou projetée empêcherait celle-ci de réduire sensiblement la concurrence relativement à ce produit, ou qu'un ou plusieurs actes irrévocables pour ces parties auraient le même effet.

Nous proposons que l'article 31.71(11) soit supprimé étant donné que la Commission devrait être libre de considérer toute conclusion conforme à la Loi sur l'examen de l'investissement étranger sous l'angle de ce qui est dans l'intérêt du Canada.

Nous proposons que l'article suivant remplace le paragraphe (11) de l'article 31.71:

(11) Dès que possible après l'entrée en vigueur du présent article, la Commission doit établir une procédure pour rendre des décisions anticipées à la demande d'une partie quelconque à une fusion projetée, selon laquelle la Commission doit indiquer si la fusion projetée fera ou non l'objet d'une ordonnance en vertu du paragraphe (3) des présentes, et une telle décision anticipée liera la Commission en ce qui concerne les transactions précisées dans la décision pourvu que les données importantes relatives à la fusion soient divulguées de manière exacte dans la demande de décision anticipée.

Nous proposons que le paragraphe (14) suivant soit ajouté à l'article 31.71:

(14) La Commission ne peut conclure qu'une partie à une fusion réalisée ou projetée est un concurrent potentiel sur le ou les marchés visés par la fusion à moins qu'une ou plusieurs personnes

engagées dans une entreprise exploitée par ladite partie aient accédé à ce ou ces marchés ou à un marché substantiellement analogue à ce ou ces marchés au cours des dix ans précédant la date de la fusion réalisée ou projetée.

Nous proposons qu'un paragraphe (15) soit ajouté à l'article 31.71:

(15) Une requête relative à une fusion quelconque ne pourra être assujettie au paragraphe (3) par l'Administrateur après celle des dates suivantes qui surviendra en premier:

- a) quatre-vingt-dix jours après qu'il a pris connaissance de ladite fusion, ou
- b) une année après la conclusion de ladite fusion.

Pour être sûr que les requêtes adressées à la Commission au sujet des fusions soient nettement dans l'intérêt général, nous proposons que le critère pour prouver prima facie les faits justifiant une ordonnance ou recommandation en vertu de l'article 31.91(1) dans le cas d'une fusion réalisée ou projetée soit déterminé comme suit:

(1.1) Concernant la preuve prima facie des faits justifiant une ordonnance ou une recommandation en vertu du paragraphe (1) au sujet d'une requête présentée par l'Administrateur en vue d'une ordonnance conformément à l'article 31.71, le membre de la Commission doit être convaincu qu'une fusion réalisée ou projetée présente un danger réel pour la continuation d'une concurrence efficace sur un marché.

Monopole

Nous proposons que les monopoles soient exclusivement placés sous la juridiction civile de la Commission. Un tel changement serait conforme aux

propositions du Conseil économique et du Comité Skeoch. Par conséquent, l'article 33 devrait être supprimé du texte de loi.

Nous proposons que l'article 31.72 soit modifié comme suit:

31.72(1) Aux fins du présent article

a) "monopole" désigne une situation dans laquelle une personne ou plusieurs personnes qui sont affiliées au sens des paragraphes 31.71(12) et (13) a ou ont le pouvoir de choisir

(i) le taux de profits que cette ou ces personnes peuvent retirer de la vente d'un produit, ou

(ii) la part d'un marché dont cette ou ces personnes peuvent profiter

partout au Canada ou dans une de ses régions sans craindre, dans l'ensemble, que la capacité des concurrents vienne menacer de tels profits ou une telle part du marché en offrant des conditions plus alléchantes aux clients,

b) "prix abusif" s'emploie en cas de vente d'un produit à des prix déraisonnablement bas dans le but d'éliminer un concurrent.

(2) Lorsque la Commission, sur demande de l'Administrateur et après que les personnes visées ont eu la possibilité de se faire entendre, conclut qu'une ou plusieurs personnes ont volontairement tenté ou tentent de créer ou de consolider ou d'étendre un monopole par tout moyen visant à exclure un concurrent d'un marché, y compris

a) en restreignant l'accès à un marché,

b) en interdisant à un concurrent l'accès aux sources d'approvisionnement d'un produit ou aux débouchés d'un produit,

c) en fixant des prix abusifs,

d) en forçant, directement ou indirectement, un concurrent à limiter, à abandonner son comportement concurrentiel ou à s'en abstenir, ou en le punissant pour son activité concurrentielle passée ou en prenant d'autres mesures de représailles à son égard,

la Commission peut rendre, contre toute personne qui a eu la possibilité de se faire entendre, une ordonnance

- f) lui interdisant d'avoir un tel comportement, ou d'y persister,
- g) lui enjoignant de prendre les mesures que la Commission estime nécessaires pour remédier aux effets sur le marché en cause d'un tel comportement ou rétablir ou favoriser la concurrence dont le jeu a été entravé par ledit comportement,
- h) lui enjoignant, si elle estime qu'aucune mesure visée aux aliénés f) ou g) ne peut rétablir ou favoriser, sur le marché en cause la concurrence entravée par ce comportement, de dissoudre le monopole, ou d'en réduire la portée ou de se départir, suivant les modalités prévues par l'ordonnance, de la partie de son entreprise ou de ses éléments d'actif qui y est indiquée.

(3) L'Administrateur ne peut, en vertu du présent article, demander une ordonnance contre une personne lorsque la demande d'ordonnance a été présentée par l'Administrateur contre la même personne en vertu de l'article 31.73, lorsque les faits sur lesquels se fonderait la demande sont les mêmes ou sensiblement les mêmes que ceux qui ont été invoqués à l'appui de la demande d'ordonnance en vertu du présent article.

(4) Pour plus de certitude, il ne pourra être conclu qu'une ou plusieurs personnes ont tenté ou tentent volontairement de créer, de consolider ou d'étendre un monopole si la Commission constate que le comportement des parties est ou a été l'expression d'une supériorité en matière d'efficacité et de rendement économique.

(La définition de "monopole" s'inspire de la recommandation du Comité Skeoch figurant à la page 147 de son rapport.)

Monopole conjoint

31.73(1) Aux fins du présent article

- a) "monopole conjoint" désigne une situation dans laquelle un petit nombre de personnes, qui ne sont pas toutes affiliées entre elles au sens des paragraphes 31.71(12) et (13) ont le pouvoir de choisir
 - (i) le taux de profits qu'elles peuvent retirer de la vente d'un produit, ou

(ii) la part d'un marché dont elles peuvent profiter,

partout au Canada ou dans une de ses régions sans craindre, dans l'ensemble, que la capacité des concurrents vienne menacer de tels profits ou une telle part du marché en offrant des conditions plus alléchantes aux clients,

- b) "prix abusif" s'emploie en cas de vente d'un produit à des prix déraisonnablement bas dans le but d'éliminer un concurrent,

(2) Lorsque la Commission, sur demande de l'Administrateur et après que les personnes visées ont eu la possibilité de se faire entendre, conclut qu'un petit nombre de personnes ont volontairement tenté ou tentent de créer ou de consolider ou d'étendre un monopole par tout moyen visant à exclure un concurrent d'un marché, y compris

- a) en restreignant l'accès à un marché,
- b) en interdisant à un concurrent l'accès aux sources d'approvisionnement d'un produit ou aux débouchés d'un produit,
- c) en fixant des prix abusifs,
- d) en forçant, directement ou indirectement, un concurrent à limiter, à abandonner son comportement concurrentiel ou à s'en abstenir, ou en le punissant pour son activité concurrentielle passée ou en prenant d'autres mesures de représailles à son égard,

la Commission peut rendre, contre toute personne qui a eu la possibilité de se faire entendre, une ordonnance

- f) lui interdisant d'avoir un tel comportement, ou d'y persister,
- g) lui enjoignant de prendre les mesures que la Commission estime nécessaires pour remédier aux effets sur le marché en cause d'un tel comportement ou rétablir ou favoriser la concurrence dont le jeu a été entravé par ledit comportement,
- h) lui enjoignant, si elle estime qu'aucune mesure visée aux alinéas f) ou g) ne peut rétablir ou favoriser, sur le marché en cause la concurrence entravée par ce comportement, de dissoudre le monopole conjoint, ou d'en réduire la portée ou de se départir, suivant les modalités prévues par l'ordonnance, de la partie de son entreprise ou de ses éléments d'actif qui y est indiquée.

(3) L'Administrateur ne peut, en vertu du présent article, demander une ordonnance contre une personne lorsque la demande d'ordonnance a été présentée par l'Administrateur contre la même personne en vertu de l'article 31.72, lorsque les faits sur lesquels se fonderait la demande sont les mêmes ou sensiblement les mêmes que ceux qui ont été invoqués à l'appui de la demande d'ordonnance en vertu du présent article.

(4) Pour plus de certitude, il ne pourra être conclu que quiconque a tenté ou tente volontairement de créer, de consolider ou d'étendre un monopole si la Commission constate que le comportement des parties est ou a été l'expression d'une supériorité en matière d'efficacité et de rendement économique.

Accords de spécialisation

Nous proposons que l'article 31.76 soit modifié afin de stipuler ce qui suit:

31.76(1) Aux fins du présent article

a) "accord de spécialisation" désigne un accord en vertu duquel une partie s'engage à

(i) abandonner la production, la distribution ou toute autre forme d'affaire relative à un produit dans tout le Canada ou une de ses parties, ou

(ii) abandonner toute activité de recherche ou de développement touchant un produit existant ou envisagé

et il s'entend également de l'accord où chaque partie convient en outre d'acheter exclusivement auprès d'autres parties les produits existants ou envisagés qui font l'objet de l'accord,

b) "entreprise en commun" désigne un accord entre deux ou plusieurs personnes en vue de la production, de la transformation, de la distribution ou de l'acquisition en commun par ces personnes d'un produit ou en vue de la recherche et du développement en commun par ces personnes concernant un produit existant ou envisagé.

(2) Au cas où, sur demande d'une personne qui a conclu ou qui se propose de conclure un accord de spécialisation, et après avoir donné à l'Administrateur la possibilité de se faire entendre, la Commission conclut que l'accord conclu ou projeté est un accord de spécialisation et que

- a) nonobstant l'effet de l'accord de spécialisation, une concurrence efficace persistera dans un marché pour la production, la distribution ou toute autre forme d'affaire relative à un produit existant ou envisagé auquel l'accord de spécialisation se rapporte, et
- b) l'accord conclu ou projeté est susceptible d'accroître sensiblement l'efficacité

et que les parties en cause n'ont pas essayé de forcer une autre personne à devenir partie à l'accord conclu ou projeté, la Commission doit, sous réserve du paragraphe (3), et par ordonnance, autoriser ledit accord pour une période, fixée par l'ordonnance, de dix ans au maximum à compter de la date qui y est indiquée.

(3) Lorsque, sur demande présentée conformément au paragraphe (2), la Commission conclut qu'un accord de spécialisation conclu ou projeté ne respecte pas les conditions prévues à l'alinéa a) mais respecte les conditions prévues à l'alinéa b) dudit paragraphe, la Commission n'autorisera pas l'accord conclu ou projeté, sauf si elle constate que des droits de douane ou autres barrières commerciales existent et sont applicables à un article existant ou envisagé faisant l'objet de l'accord conclu ou proposé, une réduction ou une remise de ceux-ci aurait pour effet de préserver la concurrence efficace sur le marché en vue de la production ou de la distribution ou toute autre forme d'affaire relative au produit existant ou envisagé ou qu'un autre acte irrévocable par les parties à l'accord conclu ou projeté aurait cet effet; dans ce cas, la Commission peut, par ordonnance, autoriser ledit accord sous réserve de la réalisation de celles des conditions suivantes qui sont prévues dans l'ordonnance

- a) l'établissement, en vertu de l'article 16 du Tarif des douanes, d'un décret opérant une réduction unique ou une série de réductions, visées dans l'ordonnance de la Commission, des droits de douane auxquels est assujéti le produit existant ou envisagé,
- b) l'établissement, en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière, d'un décret prévoyant une ou plusieurs remises, visées dans l'ordonnance de la Commission des droits de douane à l'importation du produit existant ou envisagé,
- c) la réduction, conformément aux dispositions de l'ordonnance de la Commission, de barrières commerciales, autres que les droits de douane, applicables au produit existant ou envisagé, et
- d) la prise d'autres mesures, irrévocables par les parties et qui sont prévues dans l'ordonnance de la Commission.

(4) Lorsque la Commission, saisie d'une demande par une personne quelconque qui a conclu ou se propose de conclure un accord d'entreprise en commun, et après avoir donné à l'Administrateur la possibilité de se faire entendre, la Commission conclut qu'un accord conclu ou proposé est un accord d'entreprise en commun et que

- a) nonobstant l'effet dudit accord de spécialisation, une concurrence efficace persistera dans le marché pour la production, la transformation, la distribution ou l'acquisition d'un produit existant ou envisagé, ou
- b) ledit accord est susceptible d'accroître sensiblement l'efficacité, ou
- c) l'entreprise visée par l'accord conclu ou projeté ne pourrait être lancée par un nombre moindre de parties à l'accord du fait de l'envergure de l'entreprise par rapport aux ressources dont disposent lesdites parties ou du risque associé à l'entreprise par rapport aux moyens financiers et autres engagements, actuels ou éventuels, desdites parties,

et que les parties en cause n'ont pas essayé de forcer nulle autre personne à devenir partie à l'accord conclu ou projeté, la Commission doit, sous réserve du paragraphe (5), et par ordonnance, autoriser ledit accord pour une période, fixée par l'ordonnance, de dix ans au maximum à compter de la date qui y est indiquée.

(5) Lorsque, sur demande présentée conformément au paragraphe (4), la Commission conclut qu'un accord d'entreprise en commun conclu ou projeté ne respecte pas les conditions prévues à l'alinéa a) mais respecte les conditions prévues à l'alinéa b) ou c) dudit paragraphe, la Commission n'autorisera pas l'accord conclu ou projeté, sauf si elle constate que des droits de douane ou autres barrières commerciales existent et sont applicables à un article existant ou envisagé faisant l'objet de l'accord conclu ou proposé, une réduction ou une remise de ceux-ci aurait pour effet de préserver la concurrence efficace sur le marché en vue de la production, de la transformation, de la distribution ou de l'acquisition du produit existant ou envisagé ou qu'un autre acte, irrévocable par les parties à l'accord conclu ou projeté, aurait cet effet, dans ce cas, la Commission peut, par ordonnance, autoriser ledit accord sous réserve de la réalisation de celles des conditions suivantes qui sont prévues dans l'ordonnance

- a) l'établissement, en vertu de l'article 16 du Tarif des douanes, d'un décret opérant une réduction unique ou une série de réductions, visées dans l'ordonnance de la Commission, des droits de douane auxquels est assujéti le produit existant ou envisagé,

- b) l'établissement, en vertu de l'article 17 de la Loi sur l'administration financière, d'un décret prévoyant une ou plusieurs remises, visées dans l'ordonnance de la Commission de droits de douanes à l'importation du produit existant ou envisagé,
- c) la réduction, conformément aux dispositions de l'ordonnance de la Commission, de barrières commerciales, autres que les droits de douane, applicables au produit existant ou envisagé, et
- d) la prise d'autres mesures, irrévocables par les parties et qui sont prévues dans l'ordonnance de la Commission.

(6) La Commission peut, par ordonnance, révoquer l'autorisation de l'accord lorsque, sur demande de l'Administrateur, elle conclut, après avoir donné aux parties à l'accord conclu ou proposé la possibilité de se faire entendre, que l'accord

- a) ne respecte plus les conditions prévues au paragraphe (2), ou
- b) n'est pas exécuté

(7) Sous réserve du paragraphe (10), la Commission peut, par ordonnance, autoriser une modification à un accord de spécialisation dûment approuvé lorsque les parties en font la demande et après avoir donné à l'Administrateur la possibilité de se faire entendre.

(8) La Commission peut, par ordonnance, révoquer l'autorisation de l'accord lorsque, sur demande de l'Administrateur, elle conclut, après avoir donné aux parties à l'accord d'entreprise en commun autorisé la possibilité de se faire entendre, que l'accord

- a) ne respecte plus les conditions prévues au paragraphe (4), ou
- b) n'est pas exécuté.

(9) Sous réserve du paragraphe (10), la Commission peut, par ordonnance, autoriser une modification à un accord d'entreprise en commun dûment approuvé lorsque les parties en font la demande et après avoir donné à l'Administrateur la possibilité de se faire entendre.

(10) La Commission doit, par ordonnance, sur demande des parties à un accord de spécialisation ou à un accord d'entreprise en commun autorisé pour une période de dix ans au maximum, et après avoir donné à l'Administrateur la possibilité de se faire entendre, proroger la période d'autorisation pour une nouvelle période de dix ans au maximum, sauf si les conditions dans lesquelles l'accord de spécialisation ou l'accord d'entreprise en commun approuvé ont été modifiées de telle

sorte que la prorogation de l'accord de spécialisation ou de l'accord d'entreprise en commun éliminera une concurrence efficace sur le marché en cause et que pour des raisons pratiques, il n'est pas raisonnable d'autoriser la prorogation de la période d'autorisation selon les conditions imposées conformément au paragraphe (3) ou (5), selon le cas.

Prix de vente discriminatoire - article 34

Nous recommandons que l'article 34(1)c) soit modifié et libellé comme suit:

- c) se livre à une politique de vente de produits à des prix dé-
raisonnablement bas en vue d'éliminer un concurrent.

Différentiation en matière de prix - article 31.77

Au sujet de l'article 31.77, la principale recommandation faite dans le mémoire demandait la suppression de cet article. Si cette recommandation n'est pas acceptée, nous proposons que l'article soit modifié comme suit:

31.77(1) Sous réserve des paragraphes (2) et (3), lorsque, sur demande de l'Administrateur, la Commission conclut, après avoir donné à toute personne contre qui une ordonnance peut être rendue la possibilité de se faire entendre, que

- a) le fournisseur, pour un même article et à l'égard de divers clients qui se font concurrence, pratique des prix différents établis en fonction de la quantité qu'ils lui achètent,
- b) le fournisseur visé à l'alinéa a) occupe une position importante sur un marché ou approvisionne un marché où la pratique est répandue, et

- c) cette pratique a entravé ou est susceptible d'entraver sensiblement le développement d'une firme efficace ou qui, serait un concurrent sérieux sur un marché sans cette pratique,

la Commission peut rendre une ordonnance enjoignant à tous les fournisseurs de l'article sur le marché de cesser cette pratique.

(2) La Commission ne doit pas rendre l'ordonnance prévue au présent article lorsque le fournisseur visé aux alinéas a) et b) du paragraphe (1) la convainc que la pratique visée à l'alinéa a) du paragraphe (1), par suite d'une évaluation raisonnable du coût réel ou prévisible, découle de la variation de quantités livrées et des conditions de livraison.

(3) La Commission ne doit pas rendre l'ordonnance prévue au présent article lorsque le fournisseur visé aux alinéas a) et b) du paragraphe (1) la convainc que la pratique visée à l'alinéa a) du paragraphe (1) est nécessaire afin de faire face à la concurrence.

Pratique systématique de prix à la livraison - article 38.1

A notre avis, cet article devrait être modifié de sorte que la pratique cesse d'être une infraction criminelle et ne relève que de la Commission et nous proposons que cet article soit modifié comme suit:

Lorsque, sur demande de l'Administrateur, après avoir donné à toute personne contre qui est rendue une ordonnance la possibilité de se faire entendre, la Commission conclut que

- a) le fournisseur d'un article, traitant avec un client actuel ou éventuel, refuse de lui vendre et de lui livrer l'article en un lieu où il fait des livraisons à d'autres clients, aux mêmes conditions de vente et de livraison que si l'entreprise dudit client actuel ou éventuel était située en ce lieu, et
- b) un tel refus de traiter avec ledit client actuel ou éventuel nuit de manière certaine à la concurrence,

la Commission peut, par voie d'ordonnance, interdire au fournisseur de refuser à un tel client actuel ou éventuel de livrer l'article en un lieu où il fait des livraisons à d'autres clients, aux mêmes conditions de vente et de livraison que si l'entreprise dudit client actuel ou éventuel était située en ce lieu.

(2) Lorsqu'une ordonnance a été rendue en vertu du paragraphe (1), un fournisseur ne peut refuser de traiter avec un client actuel ou éventuel pour le seul motif que celui-ci exige de prendre livraison d'un article à un endroit déterminé où le fournisseur le vend ou le livre à d'autres clients.

Activité réglementée - article 4.5

Nous proposons que la définition de "l'activité réglementée" du paragraphe (2) de l'article 4.5 soit modifiée comme suit:

"activité réglementée" désigne toute activité répondant aux conditions suivantes:

- a) l'activité a été autorisée par une autorité administrative dûment habilitée par ou conformément à la loi fédérale ou provinciale à donner l'autorisation, ou
- b) l'activité peut faire l'objet d'un examen par une autorité administrative dûment habilitée par ou conformément à la loi fédérale ou provinciale à examiner une telle activité et l'activité n'a pas été condamnée par ladite autorité administrative.

Multiplicité des procédures

Un nouvel article devrait être ajouté immédiatement après l'article 31.1 stipulant ce qui suit:

(1) Aucune procédures en vertu de la Partie V ne peuvent être entamées contre quiconque si elles sont fondées sur les mêmes faits ou sensiblement les mêmes faits invoqués dans la demande d'ordonnance contre ladite personne en vertu de la Partie IV.1.

(2) On ne peut faire une demande en vertu de la Partie IV.1 en vue d'une ordonnance contre toute personne si elle est fondée sur les mêmes faits ou sensiblement les mêmes faits invoqués dans les procédures qui auront été entamées contre ladite personne en vertu de la Partie V.

La Commission de la concurrence

Un nouvel article devrait être ajouté à la fin de la Partie IV.1 autorisant les appels de toute ordonnance de la Commission relative à une fusion, un accord de spécialisation, un monopole ou un monopole conjoint. Nous proposons que l'article soit modifié comme suit:

(1) L'Administrateur ou toute personne contre qui est rendue une ordonnance, en vertu des articles 31.71, 31.72, 31.73 ou 31.76, peuvent faire appel de ladite ordonnance ou du refus de rendre une telle ordonnance au gouverneur en conseil.

(2) Lors de l'examen de la question faisant l'objet d'un appel en vertu du paragraphe (1), le gouverneur en conseil doit prendre en considération ceux des éléments suivants qu'il juge pertinents sur la foi des renseignements qui lui ont été fournis

- a) l'effet d'une ordonnance ou du refus de rendre une ordonnance sur le niveau et la nature de l'activité économique au Canada y compris, sans limiter la portée générale de ce qui précède, l'effet sur la main-d'oeuvre, la transformation des ressources, l'utilisation des pièces, éléments et services produits au Canada et sur les exportations,
- b) le degré et la signification de la participation des Canadiens à une entreprise à la suite de l'ordonnance ou du refus de rendre l'ordonnance,
- c) l'effet de l'ordonnance ou du refus de rendre l'ordonnance sur la productivité, l'efficacité industrielle, le développement technologique, la création de produits nouveaux et la variété des produits au Canada,
- d) l'effet de l'ordonnance ou du refus de rendre l'ordonnance sur la concurrence au sein du commerce, de l'industrie ou de la profession au Canada, et
- e) la compatibilité de l'ordonnance ou du refus de rendre l'ordonnance avec les politiques nationales industrielles et économiques, compte tenu des objectifs de politique industrielle et économique formulés par le gouvernement ou une assemblée législative provinciale risquant d'être affectés de manière significative par l'ordonnance ou le refus de rendre une ordonnance.

(3) Lorsque le gouverneur en conseil accueille un appel en vertu du présent article, il peut annuler toute ordonnance rendue par la Commission et peut rendre toute ordonnance qu'à son avis la Commission aurait pu rendre.

Comme l'exercice des pouvoirs de la Commission peut avoir des répercussions importantes sur l'économie canadienne, nous proposons que le gouverneur en conseil ait le droit de donner des directives de politique à la Commission à l'occasion afin de garantir la réalisation des objectifs prévus par le préambule de la loi. Par conséquent, nous proposons que l'article 48 soit modifié comme suit:

48. Le gouverneur en conseil peut établir les règlements qui lui paraissent nécessaires pour l'exécution de la présente loi ainsi que l'administration efficace de celle-ci, pourvu qu'ils ne soient pas contraires à la présente loi, et lesdits règlements peuvent inclure des directives portant sur la politique qui doit être observée par la Commission dans l'administration de cette loi.

Appels

Nous proposons que le droit d'appel soit inclus dans le texte de loi relativement à la nécessité de toute ordonnance de la Commission ou au fait qu'une telle ordonnance est juste ou non. Nous proposons que ce droit soit exprimé comme suit:

(1) Toute personne contre qui une ordonnance est rendue par la Commission peut interjeter appel à la Division de première instance de la Cour fédérale pour les motifs suivants:

- a) l'ordonnance n'était pas raisonnablement nécessaire pour remédier aux effets du comportement ou de la conduite que la Commission a constatés et auxquels il devait être remédié par l'ordonnance, ou

- b) l'ordonnance n'est pas aussi juste que possible dans toutes les circonstances.

(2) Lorsqu'un juge de la Division de première instance de la Cour fédérale accueille un appel en vertu du présent article, il doit annuler l'ordonnance rendue par la Commission, en donner les raisons par écrit et renvoyer l'affaire à la Commission qui devra rendre une nouvelle ordonnance conformément auxdites raisons écrites.

(3) Soit la Commission, soit une personne quelconque contre qui la Commission rend une ordonnance peut interjeter appel

- a) d'une décision de la Division de première instance de la Cour fédérale à la Cour d'appel fédérale, et
- b) d'une décision de la Cour d'appel fédérale à la Cour suprême du Canada.

Diligence normale

Conformément aux recommandations de la Commission de réforme du droit du Canada relatives aux principes du droit criminel de mars 1976, nous proposons qu'une défense fondée sur la diligence normale soit prévue pour toutes les infractions en vertu de la présente loi. Nous proposons, par conséquent, que la clause supplémentaire suivante soit ajoutée à la loi:

A l'égard de toutes procédures intentées contre une personne en vertu de la Partie V de la présente loi, une défense doit être prévue afin que ladite personne puisse prouver qu'elle ignorait que l'acte ou l'omission donnant lieu à l'infraction aurait une telle conséquence et qu'elle a pris les mesures raisonnablement nécessaires pour éviter qu'une telle infraction soit commise.

Généralités

Nous proposons que la clause suivante soit ajoutée à l'article 2 de la loi:

"marché" dans le cas d'un produit inclut le marché pour des produits de remplacement équivalents.

APPENDIX "FTE-49"

MÉMOIRE

de la

CANADIAN PETROLEUM ASSOCIATION

au

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU

COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

sur le

BILL C-42 - LOI RELATIVE AUX ENQUÊTES SUR LES COALITIONS

MAI 1977

AU COMITÉ PERMANENT DE LA CHAMBRE DES COMMUNES
DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

MÉMOIRE DE LA CANADIAN PETROLEUM ASSOCIATION

TABLE DES MATIÈRES

Faire suivre

Résumé

CHAPITRE

- I La Commission de la concurrence
 A. Composition
 Recommandations
 B. Pouvoirs
 Recommandations
- II Il faut étudier le rôle de l'Administrateur de la
 politique et de la concurrence en rapport avec la
 Commission et ses procédures
- Conserver des copies de documents
 - Privilège du secret professionnel
 - Stockage des données dans une informathèque
 - Inspection des documents
 - Retour des documents et choses
 - Intervention devant d'autres commissions
 - Règles en matière de preuve
 - Motifs écrits
- Recommandations
- III Fusions - Article 31.71
 A. Définition - Paragraphe 31.71 (1)
 Recommandations
 B. Réduction de la concurrence - Paragraphe 31.71 (2)
 Recommandations

CHAPITRE

- III C. Ordonnances de la Commission relatives
aux fusions - Paragraphe 31.71 (3)
Recommandations
- D. Facteurs à considérer - Paragraphe 31.71 (4)
- E. Fusions permises - Paragraphe 31.71 (5)
- F. Incidence de la Loi sur l'examen de
l'investissement étranger alinéas 31.71 (9) à (11)

- IV Monopoles pouvant faire l'objet d'un examen
Recommandations

- V Monopoles illégaux
Recommandations

- VI Monopoles conjoint et orientation
Parallèle consciente
Recommandations

- VII Cumul de fonctions - Articles 31.75
Recommandations

- VIII Accords de spécialisation - Article 31.76
Recommandations

- IX Infractions relatives à la concurrence
- A. Complots - Article 32
Recommandations
- B. Complots étrangers - Paragraphe 32.1
Recommandations
- C. Directives étrangères - Article 32.11
Recommandations
- D. Truquage d'offres - Article 32.2
Recommandations
- E. Monopoles illégaux - Article 33
Recommandations
- F. Prix de vente discriminatoire - Article 34
Recommandations
- F. Droits civils - Article 39

- X Ententes relatives à l'exportation
Recommandations

CHAPITRE

- XI Négociations collectives - Article 4
Recommandations

- XII Actions collectives dans le cadre de la Loi
sur la concurrence
 - Prescription - Paragraphe 31.1 (4)
 - Avis - Paragraphe 39.12 (1)
 - Ordonnance prescrivant la poursuite du procès
 - Paragraphe 39.12 (2)
 - Possibilité de poursuivre une action collective
 - Paragraphe 39.12 (3)
 - Motifs irrecevables - Paragraphe 39.12 (4)
 - Mise hors de cause - Paragraphe 39.12 (5)
 - Jugements - Paragraphe 39.13 (1)
 - Domage individuel - Paragraphe 39.13 (2)
 - Action indirecte - Paragraphe 39.15 (1)
 - Avis aux membres du groupe - Article 39.16
 - Frais de justice - Article 39.2
 - Frais extra-judiciaires - Paragraphe 39.2 (2)
 - Questions en suspens - Article 39.21
 - Règlements - Article 39.22
- Conclusions et recommandations

La Canadian Petroleum Association compte 190 compagnies membres qui s'occupent de l'exploration, de la mise en valeur, de la production, du traitement et du transport par pipelines du pétrole et du gaz au Canada. (Elle est ci-après désignée par "l'industrie pétrolière et gazifère" ou "l'industrie").

Au cours des trente dernières années, la production du pétrole et du gaz a eu des répercussions profondes sur l'économie canadienne, et les réalisations de cette industrie ont été les suivantes:

1. Elle a dépensé environ 34 milliards de dollars pour la recherche, la mise en valeur et la production de pétrole et de gaz, y compris \$1.8 milliard qui ont été consacrés à la construction d'usines de traitements du gaz et installations connexes. En outre, l'industrie a investi \$2.4 milliards dans la recherche et la mise en valeur des sables pétrolifères.
2. Elle a découvert près de 15 milliards de barils de réserve de pétrole.
3. Elle a découvert quelque 93 billions de pieds cubes de réserve de gaz naturel qui, on l'espère, permettront de produire environ 2.8 milliards de barils de liquide à base de gaz naturel (propane, butane et pentane) et 171 millions de tonnes longues de soufre base.

4. Elle a versé en salaires annuels plus d'un milliard de dollars et employé des centaines de milliers de canadiens.
5. Elle a aidé directement et indirectement à la création et à l'expansion des industries primaires et secondaires au Canada, telles que le forage, les expériences sismiques, la fabrication d'acier et de canalisation, la recherche, les produits chimiques et une foule de services de soutien qui emploient des centaines de milliers d'employés.
6. Elle a rapporté des milliards de dollars supplémentaires aux gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, sous forme d'impôts sur le revenu, d'impôts fonciers, de primes, de locations et de redevances.
7. Elle a grandement aidé à ralentir l'exode des Canadiens possédant une éducation supérieure.
8. Elle a contribué à améliorer la balance des paiements du pays, grâce aux exportations de pétrole et de gaz naturel.

Étant donné que cette industrie s'occupe de ressources qui ne sont pas renouvelables et qui s'épuisent rapidement, dans les régions productrices, l'industrie a été forcée d'orienter ses efforts vers les zones qui s'avèrent beaucoup plus onéreuses et présentent des risques plus élevés, ainsi que plus de difficultés techniques.

Il est, en conséquence, manifeste, qu'il sera plus important que jamais de maintenir à l'avenir un climat commercial favorable en ce qui concerne le pétrole et le gaz, si le Canada doit atteindre son plein potentiel en ce qui concerne ses ressources de pétrole et de gaz.

Étant donné ce qui précède, la Canadian Petroleum Association se préoccupe profondément et sincèrement des implications du Bill C-42 et apprécie l'occasion qui lui a été fournie par le Comité permanent des finances, du commerce et des questions juridiques, de la Chambre des communes, de présenter ses observations et ses recommandations en ce qui concerne les parties du Bill qui sont jugées de toute première importance pour l'industrie.

L'association espère que le présent mémoire aidera le Comité dans l'examen du contenu du Bill et dans ses recommandations à la Chambre des communes.

RÉSUMÉ

Ce mémoire sur la teneur du projet de Loi C-42 a été préparé et est respectueusement présenté en réponse à l'invitation de M. Norman Cafik, député, président du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes, invitation formulée dans son communiqué de presse concernant les audiences que tiendra le Comité.

Tous les renvois aux divers articles du projet de Loi C-42 sont en fait des renvois aux articles de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions modifiée par le Bill C-42, qui figure en appendice au "Projet d'une nouvelle politique de la concurrence au Canada - Deuxième étape".

Lorsque, dans les citations, l'accent est mis sur telle ou telle partie d'un article (en le soulignant,) on n'a pas cherché dans ce mémoire à établir une distinction entre les passages considérés comme importants par ceux qui ont participé à sa rédaction et ceux auxquels l'auteur, le porte-parole ou les documents cités confèrent de l'importance.

L'industrie du pétrole et du gaz a repéré certains aspects du projet de loi qui lui causent quelque inquiétude les voici:

- T. Vu les vastes pouvoirs de la Commission de la concurrence, il n'est pas souhaitable qu'ils soient administrés par un organisme autre qu'un tribunal dont les actes font foi jusqu'à inscription en faux et dont les membres sont des juges de cour supérieure .

À défaut d'un tel organisme, le président et le vice-président devraient être des juges de cour supérieure et le mandat de tous les autres membres devrait être assez long pour permettre l'élaboration d'une jurisprudence assez cohérente. Le président et le vice-président de la Commission devraient être membres de chaque comité de la Commission.

2. Les règles régissant l'exercice du pouvoir de la Commission devraient être établies par la Cour fédérale du Canada. Des pouvoirs comme celui d'ordonner ne devraient être exercés que par les tribunaux compétents, ou à défaut de ceux-ci, par les membres de la Commission ayant des antécédents juridiques.
3. Les règles régissant le secret professionnel entre avocat et client ne devraient être ni modifiées ni touchées par le projet de loi. La protection qu'offrent les règles de la preuve devraient être accessible à chaque partie aux délibérations qui ont lieu devant la Commission.
4. Les droits qu'a l'Administrateur de comparaître et de déposer des preuves devant d'autres commissions gouvernementales sont trop étendus et devraient être sensiblement limités.
5. Pour que l'industrie du pétrole du Canada puisse continuer à grandir et à fonctionner, il est d'une importance critique que l'on accorde explicitement aux entreprises conjointes la possibilité de se soustraire aux disciplines concernant les fusions.

Les entreprises conjointes sont devenues un système courant dans l'industrie, surtout en ce qui a trait aux activités de prospection qui exigent souvent des débours en capital considérables dans des situations comportant d'énormes risques qui ne peuvent être courus ni individuellement ni par une société.

6. Les articles traitant des monopoles et des monopoles conjoints pourraient en fait mettre fin aux activités de prospection et de production du pétrole et du gaz, telles qu'elles existent actuellement. Des exemptions explicites devraient être accordées aux industries exploitant les matières premières quand les monopoles et les monopoles conjoints, tels que le projet de loi les définit, sont souhaitables.
7. Le cumul de fonctions de direction devrait être réglé conformément au rapport de la Commission royale sur la Concentration des corporations.
8. En plus des entreprises conjointes dans le domaine de la prospection, les activités de mise en valeur et de production nécessitent aussi des efforts faits en collaboration, bien souvent sur ordre du gouvernement. Il faut souvent conclure des accords conjoints, compte tenu des divers intérêts en cause représentés par de nombreuses parties, à cause des besoins énormes en capitaux et pour garantir qu'on se sert de la meilleure technologie pour extraire les ressources naturelles d'une façon efficace et régulière tout en se conformant aux politiques établies de conservation.

S'il fait réviser, faire approuver et enregistrer toutes les ententes d'unification comme accords de spécialisation, cela sèmera le doute et l'incertitude au sein de l'industrie.

9. Les peines criminelles devraient être prévues pour châtier les personnes qui contrôlent tous les éléments d'une affaire donnée et dont le premier objectif est d'agir au préjudice de l'intérêt public pour leur seul profit.
10. Les dispositions sur le truquage des offres dans la loi actuelle demeurent insatisfaisantes. L'infraction créée par la loi est abolue et peut discuter d'actes d'autres personnes.
11. Les questions non résolues à propos des actions collectives que le Bill propose de résoudre par voie de règlements, devraient l'être par une loi appropriée.
12. La protection de l'intérêt public est une fonction de la Couronne et non de particuliers au moyen d'actions collectives et d'allègement du fardeau de la preuve.

CHAPITRE 1La Commission de la concurrence.A. Composition

L'un des changements les plus importants et, à certains égards, les plus heureux du Bill C-42, est la suppression du rôle d'enquêteur de la Commission de la concurrence, autrefois désignée Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce, pour le remplacer par un rôle d'arbitrage. Cela constitue également une amélioration par rapport au "tribunal" proposé par le Bill C-256 en 1971 qui comportait aussi des fonctions d'enquête. À notre avis, toutefois, les problèmes que devra résoudre la Commission, en vertu du Bill proposé, sont d'une telle importance pour le bien-être du Canada que les tribunaux constituent la seule tribune valable pour en juger. Il est malheureux alors que la Commission, comme le propose le Bill, soit organisée de manière à suscité des doutes sur la justice et l'équité de ses décisions et crée de l'incertitude dans les esprits de ceux qui, chaque jour, prennent des décisions d'ordre national.

Le rapport Skeoch, tout en étant plus enthousiaste que l'industrie à l'égard de la création d'un autre organisme fédéral, reconnaissait ce problème et la nécessité de garanties. Il est allé jusqu'à recommander, à la page 280 qu'un juge d'expérience de la Cour supérieure préside à plein temps la Commission,

mais le Bill C-42 ne va pas aussi loin. On note, à la page 282

" Le gouvernement ne s'est pas particulièrement bâti une réputation à toute épreuve, au cours des dernières années, par ses nominations à des commissions permanentes, et c'est pourquoi le public peut éprouver un certain malaise à la pensée de la création d'un organisme d'arbitrage spécialisé dans le domaine de la politique de concurrence."

Lorsqu'on étudie les pouvoirs de la Commission, l'imprécision du Bill à l'égard des critères de décisions de la Commission, lorsqu'ils existent et l'absence d'appel, le mot "malaise" n'exprime pas suffisamment les sentiments de l'industrie.

Le Bill C-42 propose que la Commission soit une cour supérieure d'archives. Si tel est le cas, elle devrait se comporter comme telle et ce, ouvertement.

Le projet de loi, dans sa forme actuelle, avec les pouvoirs qui y sont proposés, aura comme résultat d'empêcher les cadres de l'industrie de prendre des mesures économiquement utiles et profitables de peur, comme le répète incessamment la loi, que ces mesures ne soient "susceptibles" d'obliger leurs sociétés à comparaître devant la Commission, ce qui aurait des

conséquences impossibles à prévoir d'après le libellé actuel du projet de Loi C-42.

En vertu des alinéas 16 (1) a) et b), la Commission peut se composer de cinq à sept membres permanents et d'un maximum de cinq membres associés, soit un total possible de 12. Le paragraphe 16 (2) prévoit qu'au moins un membre permanent de la Commission doit être une personne recevant un traitement ou une pension en vertu de la Loi sur les juges ou un avocat inscrit au barreau d'une province depuis au moins dix ans. Aucune disposition ne prévoit que l'un d'entre eux sera le président ou le vice président à plein temps, de la Commission ou d'un autre groupe de la Commission.

En vertu de l'article 16.2, trois membres, dont un membre permanent, constituent le quorum de la Commission.

En vertu de l'article 16.5, le président de la Commission peut désigner trois membres ou plus, dont au moins un membre permanent, pour siéger à un comité dont le président est désigné par lui. Le comité est investi de tous les pouvoirs et fonctions de la Commission pour toutes les affaires qui lui sont confiées.

En vertu du paragraphe 29 (1), un comité de la Commission ou un quorum composé uniquement de trois personnes, l'une d'entre elles n'étant pas nécessairement un avocat, peut émettre une injonction, se fondant censément "sur les principes appliqués par la Cour fédérale du Canada", s'il croit que la personne concernée est susceptible d'agir de façon "à porter une atteinte grave à la concurrence ou au commerce d'une autre personne."

Toutefois, en vertu de la Loi, une cour pourrait émettre une injonction uniquement s'il était prouvé que l'action en question pourrait entraîner des dommages irréparables, impossibles à indemniser.

En vertu du paragraphe 31.71 (3), la Commission qui pourrait à nouveau agir par l'intermédiaire d'un quorum ou d'un comité composé de trois personnes, peut, "selon les modalités prescrites", ordonner la dissolution des éléments d'actifs. Et il existe une infinité de types d'éléments actifs.

Ce ne sont là que deux exemples, car il est impossible de dresser dans un mémoire la liste de tous les pouvoirs extraordinaires de la Commission et de décrire dans le détail les injustices qu'engendrerait leur utilisation abusive.

Un autre aspect important de la composition de la Commission porte sur le mandat de ses membres. Pour agir logiquement et développer des cas de jurisprudence, il est nécessaire de poursuivre une certaine ligne directrice. En vertu des paragraphes 16 (6) et (7), le mandat des membres permanents de la Commission n'excède pas dix ans, et celui des membres associés trois ans. Alors que, même avec un roulement sur une base de trois ans, il est difficile d'agir de façon suivie et de prendre des mesures appropriées, en vertu du présent projet de loi, un membre pourrait éventuellement être nommé pour un an ou moins.

Les membres de la Commission devront s'acquitter de responsabilités immenses. Ils seront l'équivalent des juges des Cours supérieures. Il sera difficile de trouver des personnes de bonne volonté ^{ayant} du jugement, de l'instruction et l'expérience nécessaires pour occuper ce poste. Il sera encore plus difficile de trouver des personnes satisfaisant à de telles exigences qui accepteront d'occuper ce poste pour une courte période. Par conséquent, la valeur des décisions de la Commission et sa réputation en tant que tribunal juste, raisonnable et équitable, en souffriront. Il est essentiel d'être prudent pour que les décisions d'ordre judiciaire ne soient pas prises par des personnes qui n'auraient peut-être pas, soit de par leur formation soit de par un désir personnel, la sagesse et l'impartialité que l'on s'attend à trouver chez les juges dûment nommés et qualifiés.

De plus, l'Administrateur sera un fonctionnaire permanent ayant une expérience approfondie de son domaine. Il pourra compter sur un personnel nombreux ainsi que sur les ressources des divers ministères et commissions du gouvernement. Si la Commission n'est pas un organisme indépendant, fort et expérimenté, elle sera presque vouée, sans mauvaise intention d'aucune part, à être subordonnée à l'Administrateur.

Recommandations

1. Que la nouvelle Loi sur la concurrence évite d'établir des critères vagues et d'habiliter des fonctionnaires nommés pour un court mandat à prendre des décisions; qu'on précise clairement dans le droit écrit ce qui est interdit et ce qui est permis, et qu'il incombe aux cours du Canada de prendre les décisions d'ordre judiciaire, puisque leurs juges sont les plus aptes à le faire.

2. Si la Commission est mise sur pied, qu'elle se compose uniquement de membres permanents dont le mandat serait d'une durée minimale de 10 ans.

3. Que le président à plein temps de la Commission soit un juge de la Cour supérieure.

4. Que le vice-président satisfasse aux mêmes exigences que le président.

5. Que tout comité de la Commission ait comme président soit le président ou le vice-président de la Commission, soit un avocat inscrit au barreau d'une province depuis au moins 10 ans.

6. Que le quorum de la Commission se compose de 5 membres dont l'un serait le président ou le vice-président, et qu'un Comité se compose d'au moins 5 membres.

B. Pouvoirs

Lorsqu'on étudie les pouvoirs de la Commission, on doit se rappeler quelle en est la composition aux termes du projet de Loi C-42. Voici quelques-uns des pouvoirs dont on prévoit l'investir:

Article 16.3 Outre les règles régissant l'exercice de ses fonctions et fixant la conduite de ses délibérations, la Commission peut établir des règles régissant l'exercice de ses pouvoirs. Pourtant, à la page 291, le rapport Skeoch ne prévoit que l'établissement de "son règle intérieur, peut-être avec l'accord du juge en chef de la Cour fédérale du Canada", et la publication de ce règlement.

Paragraphe 17 (1) Un membre de la Commission peut nommer une personne chargée de l'audition et l'investir du pouvoir très étendu d'interroger sous serment toute personne résidant ou présente au Canada, et lui demander de produire des documents. Ce pouvoir est trop vaste pour être exercé par un seul membre, sans que, celui-ci soit avocat.

Paragraphe 20 (1) La personne chargée de l'audition doit permettre à toute personne interrogée en sa présence sous serment d'être représentée par un avocat. L'interrogatoire (paragraphe 28 (1)) a lieu à huis clos. Si la personne interrogée est un employé au service d'une société, ce qui est souvent le cas, c'est en fait la société qu'on interroge. Aucune disposition ne prévoit que la société peut être représentée par un avocat.

Paragraphe 29 (1) La Commission sera investie du pouvoir étendu d'enjoindre la personne contre qui une injonction est émise de s'abstenir de certaines pratiques ou d'y mettre fin en attendant que les diverses procédures soient engagées ou terminées contre elle.

L'articles 31.71 et 31.72 On traite ailleurs dans le présent mémoire de la fusion et des monopoles, mais nous tenons à souligner ici les très vastes pouvoirs dont la Commission est investie en relation avec sa composition.

Recommandations

1. Que les règles régissant l'exercice des pouvoirs de la Commission soient établies par la Cour fédérale du Canada. Toutefois, si nos recommandations portant sur les membres sont acceptées, plus particulièrement celles concernant le président et le vice-président, que ces règles soient établies par eux, après consultation avec le juge en chef de la Cour fédérale du Canada.

2. Que l'on décrive de façon raisonnablement précise dans la Loi les exigences auxquelles la personne chargée des audiences doit satisfaire. Cette personne devrait être un avocat.

Les demandes de nomination d'une personne chargée des audiences devraient être adressées uniquement au président ou au vice-président de la Commission, si ce sont des juges, ou à un juge de la Cour fédérale du Canada, ou encore à un juge d'une Cour supérieure de la province concernée.

3. Que le pouvoir "d'enjoindre" soit assujéti à la norme du dommage irréparable, et qu'il soit exercé par un comité composé des seuls membres de la Commission qui sont avocats, ou par la Cour fédérale du Canada, ou une Cour supérieure de la province concernée.

4. En raison des pouvoirs extrêmement étendus dont la Commission est investie en vertu des articles 31.71 (revision des fusions et 31.72 (revision des monopoles), il est essentiel qu'elle soit composée de la façon recommandée à la rubrique "Composition".

CHAPITRE II

Il faut étudier le rôle de l'Administrateur de la politique de la concurrence en rapport avec la Commission et ses procédures.

Les paragraphes 10(1) et (2), en plus du droit de prendre "des choses", ne sont pas essentiellement différents des mêmes paragraphes de la loi actuelle. Bien que la pratique du directeur ait été par le passé, de permettre à la personne dont les documents sont saisis d'en faire des copies avant qu'on les enlève de son local, cette procédure n'a jamais été exigée du directeur par statut, mais devrait l'être.

Le paragraphe 10.1(1) traite du privilège du secret professionnel. Si ce privilège est invoqué pour n'importe quel document, livre ou objet l'administrateur peut sans plus d'examen, le placer dans une enveloppe scellée et le confier à la garde d'un fonctionnaire de la Cour fédérale du Canada ou d'une cour supérieure de la province où il a été trouvé. Si une demande de siéger à huis clos n'est pas présentée par le juge, en vertu du paragraphe 10.1(2), dans les dix jours de la mise sous garde du document ou des choses, l'administrateur peut présenter une requête ex parte afin qu'on lui remette les documents et le juge doit en ordonner la remise à l'Administrateur. Le présent paragraphe fera hésiter encore beaucoup, plus que jamais, avant de donner des opinions ou des conseils écrits à des clients en ce qui concerne leur position face à la loi puisque

- (a) cette correspondance peut en tout premier lieu, ne pas bénéficier du privilège de secret professionnel, et
- (b) un client dont les documents et les choses sont scellés et qui, dans les dix jours de la mise sous garde des documents, ne demande pas qu'un règlement soit édicté à huis clos, perdra son privilège même dans les cas où il n'y a aucun doute qu'ils existent.

La perte du privilège du secret professionnel ne devrait pas reposer sur les mêmes principes que le jugement par défaut. Le simple écoulement de temps ne devrait pas le toucher de quelque façon.

En vertu de l'article 10.2 quiconque fait stocker des données dans une informathèque, où qu'elle soit située, doit conserver un registre desdites données. Tout état imprimé fourni peut, sans autre preuve, servir de preuve des données stockées dans toute procédure devant la Commission et, à défaut de preuve contraire, fait foi desdites données, s'il est prouvé que l'état imprimé a été fourni à la suite d'un avis de l'Administrateur. Cela donne plus de poids à la valeur probante des imprimés d'ordinateurs que ne le justifie l'expérience.

En vertu du paragraphe 10.2(5) l'Administrateur (ou son représentant) peut entrer en tout lieu où il croit pouvoir trouver un registre ou une description des procédures pour l'extraction des données relatives à l'objet de l'enquête. Lorsqu'il se trouve sur les lieux, l'Administrateur peut exiger de toute personne, présente ou non, qu'elle applique les procédures pour l'extraction des données.

En vertu du paragraphe 10.2(6) l'Administrateur peut examiner ou copier et emporter tout programme ou état imprimé si, à son avis, ce dernier permet d'obtenir des données relatives à l'objet de l'enquête. Les méthodes modernes de tenue de registres doivent être reconnues, mais ces dispositions sont plutôt générales. Si on applique aux ordinateurs la langue appropriée à la prise de documents, on donne alors accès au représentant de l'Administrateur à beaucoup plus de renseignements de nature privée, appartenant à des personnes qui ne font pas l'objet d'une enquête et qui n'ont rien à voir avec l'affaire, que ne le permet la simple saisie de certains documents non pertinents.

De plus, ces dispositions rendent presque impossible la réclamation du privilège, même dans les limites restreintes au paragraphe 10.1(1). Personne ayant l'autorité ou semblant disposer de cette dernière ne peut être présent. Dans des locaux autres que ceux appartenant à la personne qui fait l'objet de l'enquête, aucune personne ayant le droit de réclamer le privilège ne pourrait être présente. Ce dernier point s'applique également aux documents.

Enfin, il semblerait que les états imprimés d'ordinateur doivent être fournis aux biais de la personne qui fait l'objet de l'enquête, et à l'extérieur de ses locaux aux frais de la personne sur laquelle l'Administrateur ou son représentant ont choisi de perquisitionner.

La paragraphe 11(1) doit maintenant être lu en regard du nouvel article 27 et du nouveau paragraphe 27.1(3). Nous croyons que "les personnes qu'il autorise à la dernière ligne devraient inclure les personnes se préparant à intenter une action ou une action collective. En vertu du paragraphe 27(3) l'Administrateur est tenu au secret quant aux informations, "sauf en vertu de la présente Loi". En vertu du paragraphe 27(4), le président de la Commission peut ordonner que toute information ne soit révélée "qu'aux personnes ou groupe de personnes" qu'il a désignés. Le paragraphe 27.1(3) pourrait constituer une protection, mais cela dépendra des règlements de l'organisme ou de la Commission particulière.

En vertu du paragraphe 18(1), l'original ou une copie du document doit être remis. L'absence d'une entente ou d'un accord pourrait nuire sérieusement à toute personne.

En vertu du paragraphe 17(4) de la présente loi, les documents produits volontairement doivent être livrés au directeur dans les 10 jours suivant la saisie et être remis au propriétaire 60 jours après avoir été livrés. En vertu des paragraphes 17(4) et 18(2) du bill C-42, l'Administrateur prend immédiatement possession des documents livrés volontairement.

En vertu du paragraphe 27.1(1), l'administrateur peut intervenir dans toute

affaire dont un organisme, un office ou une commission est saisie, non pas à la requête, mais en vertu d'un droit, afin de faire des représentations concernant l'affectation et l'utilisation efficace des ressources ainsi que la concurrence elle-même. L'Office national de l'énergie et l'Office de répartition des approvisionnements d'énergie, parmi tant d'autres, peuvent ne pas avoir vraiment besoin de ses conseils sur ces questions. En vertu de l'alinéa 27.1(2)(c), l'administrateur peut convoquer et interroger des témoins. Il n'y a aucune assurance, toutefois, que les autres personnes dont le tribunal étudie l'affaire puissent procéder à un contre-interrogatoire des témoins de l'Administrateur. Des dispositions semblables révèlent qu'on accorde à la concurrence une place primordiale dans toutes les questions étudiées par d'autres commissions et organismes.

L'alinéa 31.8(1.1) veille à ce que la protection des règles en matière de preuve ne soit pas à la portée de personnes dont l'Administrateur a porté la cause devant la Commission alors que l'alinéa 31.8(1.2) quelque peu incongrûment par rapport aux autres articles, prétend préserver ce privilège.

L'alinéa 31.8(1.3) stipule que la Commission peut "et sur demande de l'une des parties à un procédure" donner les motifs écrits de sa décision. Pour des questions aussi importantes sur lesquelles cette cour d'archives doit rendre une décision le motif écrit devrait être obligatoire, dans l'intérêt de la justice et l'établissement d'un organisme de décision assez cohérent, où les personnes liées par cette loi vague et incertaine peuvent obtenir quelques conseils.

Recommandations

1. Le bill devrait prévoir que tous les documents, livres, dossiers et choses saisis par l'administrateur ou remis volontairement à ce dernier devraient être copiés et les copies remises aux personnes à qui ils ont été pris, de préférence avant qu'ils ne soient retirés des locaux et, dans

les dix jours suivant la saisie,

2. L'article 10.1 pourrait être abrogé de façon à conserver le statu quo en ce qui concerne le privilège du secret professionnel. Le cas échéant:
 - (a) On devrait exiger de l'Administrateur, et non pas seulement le lui permettre, de sceller tout document à l'égard duquel ce privilège est réclamé, le scellé devrait être apposé dès que le privilège est réclamé, en présence de la personne qui fait la réclamation.
 - (b) Une partie qui fait l'objet d'une enquête devrait avoir la possibilité de recourir à une personne compétente, pour réclamer le privilège; cette personne devrait être présente à tout moment et rien ne devrait être examiné, sans la présence de cette personne.
 - (c) Le gardien devrait être une cour supérieure de la province où le document est prouvé. Quiconque faisant l'objet d'une enquête ne devrait avoir à déboursier un sou pour les dépenses occasionnées par des mesures l'obligeant à se rendre à Ottawa pour se prévaloir de ce privilège.
 - (d) Le paragraphe 10.1 (2) devrait être modifié, afin d'assurer que le privilège n'est pas aboli par le simple écoulement du temps, sans qu'une décision ne soit rendue par un tribunal.
3. L'article 10.2 devrait être modifié de façon à stipuler que:
 - (a) L'imprimé d'ordinateur revêt la valeur probante que veut bien lui accorder la cour ou la Commission.
 - (b) le droit de l'Administrateur d'empiéter sur la vie privée des personnes qui ne sont pas concernées par l'enquête est supprimé.
 - (c) la personne sur qui porte l'enquête a vraiment l'occasion d'invoquer le secret professionnel; et
 - (d) le paiement des frais réels découlant de la présentation de tous les imprimés et de l'utilisation des méthodes d'extraction des données qu'exige l'Administrateur.

4. Il doit être interdit de divulguer des renseignements à toute personne susceptible d'intenter une poursuite ou une poursuite collective en dommages et intérêts.
5. L'original, et non une copie, du document saisi, doit être rendu.
6. Il faut rétablir le délai de trente jours prévu pour la remise volontaire de documents.
7. Il ne faut pas prolonger le délai de soixante jours prévu pour le renvoi des documents originaux.
8. Le droit de l'Administrateur d'intervenir auprès d'autres agences doit être limité aux questions qui concernent la concurrence; ses témoins doivent se soumettre à un contre-interrogatoire mené par d'autres parties; chaque agence doit prendre sa décision, compte tenu de ses propres lois et règlements et selon ses propres critères. Cette décision ne doit pas être contestée par l'Administrateur pour le simple motif de la concurrence.
9. Toute partie à des poursuites intentées devant la Commission doit pouvoir se prévaloir de la protection que garantissent les règles concernant la présentation des éléments de preuve.
10. Dans tous les cas, la Commission doit recevoir les motifs écrits du jugement.

CHAPITRE III

Fusions - Article 31.71

A. Définition paragraphe 1 de l'article 31.71

Ce paragraphe fournit la définition de "fusion". La définition, et ceci est grandement dû à la présence de l'expression "prise de contrôle", peut s'interpréter de façon à inclure les entreprises exploitées en commun. Il en résulterait une situation extrêmement difficile pour l'industrie pétrolière et

gazière puisque les entreprises communes ont établi d'une façon naturelle et, dans de nombreux cas, par la force des choses leur méthode propre en ce qui concerne la poursuite de leurs affaires et, plus particulièrement, les travaux de prospection. La définition peut aussi inclure des pratiques acceptées, ayant trait aux opérations de production. Des concepts comme ceux de "l'union" ou de "propriété partagée d'une exploitation gazière" qui, dans de nombreux cas, découlent d'une participation gouvernementale directe, ne doivent pas être considérées comme des fusions aux termes de cette loi.

La définition a été rédigée en termes assez généraux de façon à inclure "un fournisseur, un client ou toute autre personne". De nombreuses sociétés ont été constituées en corporation et sont financées en grande partie par des producteurs (par exemple l'Interprovincial Pipe Line Limited, la Panarctic Oils Ltd, la Syncrude Canada Ltd, la Cansulex Ltd, la Sultran Ltd, l'Alberta Underground Storage Ltd). Il est essentiel au fonctionnement de cette industrie que ces accords perpétuent le rôle qu'ils jouent présentement et qu'ils soient exempts de toute restriction, du genre de celles qui sont proposées dans le projet de loi.

L'expression "acquisition d'intérêts ou prise de contrôle de l'entreprise ou d'une partie de l'entreprise" englobe tout, et ses implications peuvent être extrêmement difficiles à évaluer. Des phrases de ce genre créent une équivoque qui gêne grandement l'aptitude de l'industrie à fonctionner avec efficacité et efficience.

Recommandations

1. La définition doit être reprise de façon à ce que seul le contrôle réel (de plus de 50%) de l'entreprise d'un concurrent, d'un fournisseur ou d'un client, comme le démontrent les actions ou éléments d'actifs détenus, permette de conclure à l'existence d'une "fusion".
2. Malgré la clarification du statut des entreprises exploitées en commun,

il serait utile d'introduire une méthode d'application par laquelle une fusion, ou une fusion éventuelle, pourrait faire l'objet d'un examen par la Commission et qu'une décision soit prise relativement à l'application des dispositions de l'article 31.71 à une telle fusion.

B. Réduction de la concurrence - Paragraphe 2 de l'article 31.71

L'expression "ou réduira vraisemblablement" figurant dans ce paragraphe, laisse place à de nombreuses interprétations et aurait par conséquent pour effet de restreindre le développement commercial. De nombreuses propositions peuvent être rejetées à cause de l'application future possible des dispositions.

La présence dans ce paragraphe de l'expression "concurrence potentielle" suscite le genre d'incertitude dont nous avons parlé lorsque nous discutons de l'alinéa précédent. Comment une entreprise à l'état de projet peut-elle se concrétiser si ses chances de survie dépendaient de l'influence qu'elle est susceptible d'exercer pour diminuer le potentiel de concurrence? Dans le cas où un seul investissement important serait possible dans un domaine donné d'activité où deux propositions opposées seraient prises en considération, aucun de ces projets ne pourrait se concrétiser parce que l'adoption de l'une signifierait le rejet de l'autre. Le problème pourrait se révéler particulièrement aigu dans le domaine de l'industrie pétrochimique ou dans le domaine de l'exploitation dans les régions frontalières.

Bien qu'il soit stipulé que l'article 31.71 ne s'applique qu'aux fusions qui ne se seront pas encore réalisées au moment où l'article entrera en vigueur, son effet est quelque peu amoindri par les dispositions contenues au paragraphe 31.71(4) qui permettent de considérer les pratiques qui ont cours depuis longtemps pour déterminer si une ordonnance peut être émise en vertu de l'article 31.71.

L'expression "sources d'approvisionnement" de l'alinéa b) du paragraphe 2) de l'article 31.71 engloberait évidemment les ressources énergétiques, ce qui pourrait limiter sérieusement la mise en valeur future de toute ressource.

Les trois derniers termes du paragraphe, notamment "d'un marché", peuvent engendrer une fort grande incertitude. Cette expression vise-t-elle le marché canadien de produits spécifiques ou est-il possible qu'elle vise le contrôle d'une certaine partie de la production d'une quelconque région qui a toujours été considérée comme un marché bien délimité?

La formulation du paragraphe 31.71(2)d) constitue une disposition "omnibus" qui pourrait avoir des effets restrictifs considérables qu'on ne peut absolument prévoir à l'heure actuelle.

Recommandations

Le paragraphe devrait faire l'objet d'une nouvelle rédaction de manière à ce que l'application de l'article puisse être prévue ou envisagée. La nouvelle version devrait tenir compte des suppressions et clarifications susmentionnées.

C. Ordonnances de la Commission relatives aux fusions - Paragraphe 31.71(3)

Ce paragraphe autorise la Commission à ordonner à une société de liquider les éléments d'actifs de la façon prescrite par la Commission. Il conviendrait d'éviter les dispositions autorisant de semblables mesures de dépossession en raison des injustices auxquelles elles pourraient donner lieu. La simple menace de dépossession mettrait un frein à la plupart des projets d'expansion des entreprises.

Recommandations

Il semble probable qu'on puisse concevoir une mesure satisfaisante qui pourrait être substituée à l'obligation de la dépossession, ce qui

transformerait la "fusion" en un arrangement conforme à l'objet de la Loi.

D. Facteurs à considérer - Paragraphe 31.71(4)

Ce paragraphe établit divers critères en vertu desquels la Commission pourra décider si elle doit émettre une ordonnance en vertu du paragraphe 31.71(3). Plutôt que d'éclairer la Commission d'une façon utile, un bon nombre de ces critères rendent tout simplement la situation indéfinissable. On ne peut se conformer à la plupart de ces critères, même en faisant preuve d'objectivité.

Recommandations

Pour permettre à la Commission de considérer chaque situation d'une façon pratique, nous proposons que tous les critères, à l'exception de ceux qui sont prévus aux paragraphes m) et n), soient supprimés. Les critères énoncés dans ces deux paragraphes sont essentiellement positifs et sont compatibles avec l'esprit du paragraphe 31.71(5); de plus, ils méritent aux yeux de l'industrie, d'être retenus.

E. Fusions permises - Paragraphe 31.71 (5)

Ce paragraphe prévoit des cas dans lesquels la Commission n'émettra pas une ordonnance en vertu du paragraphe 31.71(3). L'esprit de cette disposition est encourageant. Toutefois, on a estimé que l'effet du paragraphe serait accentué si les termes qui suivent le mot "efficacité" étaient supprimés, car ils supposent l'introduction de critères auxquels il est très difficile de se conformer. Il a été également proposé qu'on établisse une certaine garantie selon laquelle une "fusion" à l'endroit de laquelle une ordonnance ne peut être faite en vertu de l'alinéa 31.71(5) serait aussi protégée contre toute poursuite judiciaire en vertu de l'article 32.

F. Incidence de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger - alinéas 31.71(9) à (11)

Ces alinéas ont trait à la Loi sur l'examen de l'investissement étranger et stipulent en fait que l'Administrateur doit avoir accès à tous les renseignements obtenus par l'agence et que la Loi sur la concurrence a précédé sur toute approbation donnée par l'Agence. Cela n'est probablement pas nécessaire parce que l'alinéa 5(3) de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger stipule:

Rien dans la présente loi et rien de ce qui se fait sous son régime ne modifie l'application de toute autre loi du Parlement qui s'applique à une entreprise commerciale canadienne déterminée ou à une catégorie déterminée d'entreprises commerciales canadiennes ou au cas d'une telle entreprise ou catégorie d'entreprises, sauf les exceptions expressément prévues dans la présente loi.

En outre, une des dispositions figurant sur les formulaires utilisés pour rendre compte à l'Agence de l'examen de l'investissement étranger assure la mise en vigueur de l'alinéa précédent dans les termes suivants:

"9. Bien que l'information transmise à l'Agence soit privilégiée en vertu de l'article 14 de la Loi et qu'elle ne puisse être communiquée qu'aux personnes légalement autorisées à cette fin, cette information peut néanmoins venir à la connaissance du directeur des Enquêtes et Recherches, Bureau de la politique de la concurrence, au cours de consultations entre ces derniers et l'Agence relativement à l'effet de l'investissement projeté sur les politiques de concurrence. Toutefois, comme c'est le cas en ce qui concerne le programme d'application de la Loi de ce directeur, l'information ainsi obtenue ne sera pas utilisée d'elle-même aux fins d'instituer une enquête ou à l'occasion

des procédures subséquentes en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions."

Même s'il devrait être manifeste que l'approbation de l'Agence d'examen de l'investissement étranger à l'égard un investissement quelconque ne peut être accordée que si l'investissement en question entraîne "des profits considérables pour le Canada", l'alinéa 31.71(11) stipule que l'approbation d'un investissement par ladite Agence est irrecevable dans les procédures fondées sur la présente loi.

Recommandations

Il semble que les alinéas (9), (10) et (11) ne sont pas nécessaires pour les motifs énumérés ci-dessus et qu'il conviendrait de les retirer. Pour le cas où ils ne le seraient pas, des preuves montrant qu'un investissement quelconque entraîne des avantages considérables pour le Canada devraient être admissibles.

CHAPITRE IV

Monopoles pouvant faire l'objet d'un examen

Le vrai "monopole" est un phénomène économique dont le rapport Skeoch (qui semble être la base philosophique sur laquelle le gouvernement s'est fondé pour préparer ce projet de loi) fait peu de cas:

"Monopole, dans le sens d'un seul et unique vendeur exerçant un contrôle complet sur le prix en vigueur sur le marché, puisqu'il n'existe aucune autre source d'approvisionnement, se produit rarement en réalité." (page 132).

Par conséquent, on se demande, à titre de plaisanterie, si cette créature aussi rare que la grue blanche d'Amérique ne devrait pas être protégée contre l'extinction par des lois sur le gibier.

Néanmoins, le projet de loi essaie de saisir, dans un filet de

définitions assez générales, toute une gamme d'activités conjointes qu'aucun économiste ne qualifierait de "monopoles".

L'Administrateur de la politique de la concurrence est autorisé à traiter ces activités comme des "monopoles" en vertu de l'article 31.72 ou comme des "monopoles illégaux" en vertu de l'article 33.

À l'article 31.72, l'expression "contrôler sensiblement" en parlant de deux ou plusieurs personnes qui sont affiliées pourrait correspondre à moins de 50% de la catégorie d'entreprise à laquelle se livrent ces personnes, en raison de la règle spéciale contenue dans la paragraphe 31.72(5). Pourtant, si la Commission juge, en vertu du paragraphe 31.72(2), que leur comportement "a ou aura vraisemblablement pour effet" de réduire l'activité économique par des procédés non visés audit paragraphe, elles pourront être confrontées avec des interdictions ou des injonctions ou même être obligées de se départir de leur entreprise ou de ses éléments d'actif.

Le rapport Skeoch concluait à la page 144 qu'il n'y a aucun critère sûr permettant d'identifier ou de juger des situations de monopole sous l'angle de leur importance, des niveaux de concentration, du rendement ou des prix. En outre, la dissolution ou la dépossession ont été considérées par les auteurs du rapport Skeoch "pour des raisons évidentes comme des mesures décisives", et "d'une valeur très limitée dans l'arsenal des mesures procédurales" (voir page 148). Et comme Bruce McDonald, un des auteurs, l'a fait observer dans un exposé présenté lors du séminaire de Osgoode Hall sur la Loi relative aux coalitions en septembre 1976: (à la page 179 du procès-verbal du séminaire): "La dépossession bien qu'elle doive être une mesure de dernier recours quand toute autre mesure a échoué, serait rarement une solution efficace. D'abord, l'économie canadienne est de moindre importance par rapport à l'économie internationale, par conséquent, on doit tolérer une taille relative plus considérable dans un cas donné pour nous permettre de profiter des avantages d'un rendement réel. Un usage trop libéral de la dépossession pourrait également décourager d'autres sociétés

de chercher à progresser. Qui plus est, les projets de dépossession sont fréquemment arbitraires et inutiles."

En effet, un groupe affilié qui crée simplement une réduction de prix dans un produit final pour maintenir sa position sur le marché ou qui intègre ses opérations de gros et de détail, ce qui pourrait dans les deux cas bénéficier aux consommateurs, pourrait être soumis aux lourdes pénalités décrites plus haut parce que, sans le vouloir, il aurait enlevé la marge de profit d'un concurrent à qui il avait fourni la matière brute.

On peut certes convenir que le paragraphe 31.72(4) protège un accusé lorsqu'il fait preuve d'un rendement économique supérieur, mais ce paragraphe impose le fardeau de la preuve à l'accusé, situation qui peut être extrêmement difficile à surmonter.

Recommandations

Avant de passer à l'autre arme de l'administrateur ('monopole illégal' en vertu de l'article 33), nous aimerions formuler les recommandations suivantes au sujet de l'article 31.72:

1. Dans l'article 31.72(1) l'expression "contrôler sensiblement" devrait être remplacée par "contrôler totalement" ou "contrôler" et le paragraphe 31.72(5) devrait être retranché ou le chiffre qu'il contient devrait être porté à "100%" ou remplacé par "pratiquement tout". La définition d' "affiliation" tirée des paragraphes 31.72(12) et (13) devrait être uniformisée car elle varie sensiblement de celle qui est donnée aux paragraphes 3.14(5), (6) et (7) et aux paragraphes 38(7) et (7.1). On pourrait sans doute incorporer la définition d' "affiliation" donnée par la Loi modifiant la Loi sur les corporations canadiennes à titre de référence.
2. L'aspect spéculatif d'expressions comme "tentent de créer" et "aura vraisemblablement" dans le paragraphe 31.72(2)a) est impossible à évaluer objectivement et ces expressions devraient être retranchées.
4. Le paragraphe 31.72(2)e) renferme les dispositions de "dissolution ou de dépossession" qui sont toutes deux pour les raisons mentionnées plus haut, injustifiées. L'interdiction est déjà suffisante et l'alinéa e) devrait être retranché.

CHAPITRE V

MONOPOLES ILLÉGAUX

L'administrateur, au lieu de faire examiner un monopole en vertu

de l'article 31.72, peut déclarer "un monopole illégal" aux termes de l'article 33. Bien que les deux définitions de "monopole" de l'article 31.72 et l'article 33 semblent différentes, après analyse il semble qu'une "personne" avec ses affiliés ou avec des tiers sans lien de dépendance puisse correspondre aux deux. La question principale est de savoir pourquoi le "contrôle sensible" est défini à l'article 31.72 et non à l'article 33.

Nous nous préoccupons de ce qu'un grand nombre d'activités conjointes et fructueuses puissent être considérées comme tombant sous la définition qui figure au paragraphe 33(1). La combinaison des paragraphes 33(2) et (4) impose une pénalité criminelle (2 ans d'emprisonnement) à "quiconque est partie intéressée ou contribue, ou sciemment aide à la formation" d'une opération par laquelle une entreprise est exploitée ou est susceptible de l'être au détriment de l'intérêt du public. Selon nous, cela signifie qu'une personne peut être accusée, même si l'on ne trouve aucune preuve d'un accord entre les parties, aucune intention d'agir à l'encontre de l'intérêt du public, ni aucune situation objective. Il est vraisemblable que l'Administrateur aura davantage recours à l'article 33 qu'à l'article 31.72, étant donné que le premier lui facilite la tâche, et il en résultera des sanctions criminelles alors qu'une simple interdiction aurait suffi.

Recommandations

1. Avec les modifications que nous avons recommandées à l'article 31.72, cet article est suffisant pour assurer le contrôle des monopoles, et l'article 33 devrait être supprimé.

2. Si l'article 33 n'est pas supprimé,

- a) "le contrôle sensible" de l'article 33(1) devrait être remplacé par le mot "contrôle" qui devrait être défini comme un contrôle absolu ou pratiquement absolu;
- b) au paragraphe 33(2), il faudrait supprimer l'expression "ou sont susceptibles de l'être"; et
- c) au paragraphe 33(4), les mots "est partie intéressée ou contribue ou" devraient être supprimés.

CHAPITRE VI

Monopole conjoint et orientation parallèle conscients

Comme nous l'indiquions au chapitre III du présent mémoire, en ce qui concerne les fusions, il est indispensable que l'exemption particulière de l'article 31.73 soit accordée aux entreprises en coparticipation fonctionnant dans les industries extractives. Différents procédés se sont développés dans l'industrie, parfois par nécessité économique, parfois pour des raisons d'efficience et parfois en conformité des directives gouvernementales, procédés dont l'efficacité ne doit pas être affaiblie.

En voici quelques exemples:

1. Accords visant à autoriser l'exploitation et l'affermage.
2. Accords obligatoires ou facultatifs d'union.
3. Accords obligatoires ou facultatifs de mise en commun.
4. Accords d'exploitation commune.
5. Accords d'utilisation commune d'installations et de gazomètres.
6. Accords visant des pipelines

7. Accords visant l'achat de gaz, de produits pétroliers et de pétrole brut.
8. Accords d'offres communes.
9. Dispositions prévoyant une option pour acheter du pétrole brut ou pour utiliser des produits pétroliers durant une période donnée.
10. Clauses de la nation la plus favorisée.
11. Dispositions sur la superficie après acquisition.
12. Clauses concernant les droits de préemption.
13. Fonds de forage.

Les dispositions de l'article 31.73 sont très vastes et la quasi totalité des pratiques concurrentielles y sont citées. Si cet article devait être appliqué sous sa forme actuelle, il aurait pour effet de supprimer la concurrence et non pas de l'encourager.

Recommandations

La première proposition qui vient à l'esprit est que l'article 31.73 soit supprimé intégralement. Si cette proposition ne peut être acceptée, il faut, comme pour l'article 31.71, pour les raisons citées ci-dessus et se référant à l'article 31.71, qu'une exonération précise soit accordée aux entreprises mixtes à risques partagés dans l'industrie des matières premières. Une autre suggestion serait d'inclure la preuve d'une intention délictueuse en ce qui concerne les pratiques commerciales illégales. D'après le libellé actuel, de nombreuses entreprises économiquement importantes pourraient être visées par une ordonnance. Les dispositions du paragraphe 31.73(3) qui stipulent qu'il n'est plus nécessaire qu'un accord précis ait été conclu entre les parties intéressées en sont la manifestation.

CHAPITRE VII

Cumul de fonctionsArticle 31.75

Cet article donne à la Commission, sur requête de l'Administrateur, le droit d'intervenir lorsqu'une personne peut devenir administrateur ou dirigeant d'une société tout en étant déjà administrateur ou dirigeant d'une autre société et lorsque cette situation "est susceptible de réduire sensiblement" la concurrence en matière de direction ou de fourniture d'un produit sur n'importe quel marché ou de faire perdre des sources d'approvisionnement ou des débouchés aux concurrents de ces corporations. Dans ce cas, la Commission peut interdire à la personne concernée d'exercer deux fonctions en même temps. Cette disposition n'a pas été recommandée par le groupe de travail Skeoch qui a estimé qu'une telle disposition n'était pas nécessaire. Le groupe de travail a proposé que si une mesure devait être prise, elle devrait l'être en fonction des caractéristiques précises de l'industrie en cause.

Recommandations

L'article 31.75 devrait être supprimé du projet de loi et débattu par le Parlement après le dépôt du rapport de la Commission royale d'enquête sur la concentration des sociétés.

CHAPITRE VIII

Accords de spécialisationArticle 31.76

Les accords d'union sont des accords passés entre propriétaires d'installations d'exploitation et les personnes qui ont droit à des redevances pour développer et exploiter un champ de pétrole ou de gaz en une seule concession sur une base coopérative selon laquelle la production de la plupart des puits du champ est interrompue pour que la production ne provienne que de quelques puits soigneusement sélectionnés et répartis entre toutes les parties conformément à une formule déterminée à l'avance. Ces accords permettent non seulement de faire des économies et d'améliorer l'efficacité de l'exploitation mais aussi de réaliser le maximum d'économies de pétrole et de gaz, ce qu'exigent d'ailleurs souvent les pouvoirs publics. Les accords d'union semblent être compris dans la définition d'accords de spécialisation.

Si le paragraphe 31.76 du projet de loi reste inchangé, les accords d'union ne pourront être conclus qu'après présentation d'une demande à la Commission et leur durée initiale ne pourra pas dépasser cinq ans. Aux termes de l'alinéa 31.76(8), il faudra enregistrer des dizaines d'accords d'union. En vertu de l'alinéa 31.76(6), tout changement apporté aux diverses annexes peut constituer une modification de l'accord et devra être approuvé par la Commission et être ensuite enregistré conformément à l'alinéa 31.76(8). Chaque fois qu'un accord d'union approuvé prendra fin, il faudra demander à la Commission d'approuver sa prolongation et l'enregistrer à nouveau.

Il est certain que la grande portée de cet article s'explique uniquement par le fait que les auteurs de ce projet de loi ne connaissent absolument pas les méthodes éprouvées utilisées dans l'industrie du pétrole et du gaz naturel.

Recommandations

On devrait modifier cet article de façon à exclure les accords d'union comme ceux qui sont conclus dans l'industrie du pétrole et du gaz naturel.

CHAPITRE 1X

Infractions relatives à la concurrence.

La partie V de la loi prévoit des sanctions pénales pour des activités qui nuisent à la concurrence. Avant d'étudier cette partie en détail, il conviendrait peut-être de soupeser la valeur philosophique du principe qui consiste à imposer des sanctions pénales pour des activités commerciales qui nuisent à la concurrence.

Aux pages 37 à 39, le rapport Skeoch prévoit qu'il est inapproprié ou inefficace d'imposer des sanctions pénales pour des activités qui nuisent à la concurrence. Certains extraits justifient cette affirmation:

"Toutefois, on a de plus en plus jugé que le recours presque exclusif au droit criminel constituait un obstacle sérieux à la mise en application d'une politique de concurrence efficace. Peu de problème au sujet des coalitions peuvent être inscrits dans les fonctions et les exigences traditionnelles du droit criminel. L'utilisation de droit criminel dans ce domaine est non seulement négative et source de confrontation dans sa façon d'aborder le problème, mais une procédure de ce type est lente, coûteuse et inconmode. La principale faiblesse du recours excessif au droit criminel est d'aboutir à l'inefficacité économique du jugement et du correctif."

En conclusion, à propos de l'inutilité d'ajouter des sanctions pénales à des mesures correctives civiles, Skeoch déclare à la

page 345:

"Préconiser une politique consistant à entasser Pélion sur Ossa en ajoutant une sanction civile à une sanction pénale (comme la politique destinée à être appliquée) revient à recommander un degré de rigidité déraisonnable."

Evidemment, le rapport parle de recours exclusif à des sanctions pénales et recommande qu'elles soient utilisées uniquement en deuxième lieu lorsque les correctifs civils se sont avérés inefficaces. Toutefois, nous croyons que des amendes ou des peines d'emprisonnement lourdes imposent des sanctions inutiles aux dirigeants ou agents qui sont accusés et aux actionnaires qui, en fin de compte, doivent payer les lourdes amendes imposées à leurs entreprises. Par le passé, ces peines n'ont pas réussi à décourager ou réduire les coalitions mais simplement à compliquer le déroulement des poursuites devant des tribunaux qui admettaient que ces peines étaient trop sévères. Nous recommandons de façon générale d'établir des mesures au civil qui comporteraient des critères appropriés et prévoieraient des restrictions ou des directives adéquates. On ne devrait imposer des sanctions pénales que dans les cas d'infractions injustifiées et répétées à ces directives raisonnables.

*M. Skeoch fait référence à un épisode de la mythologie grecque où des Géants ont tenté d'entasser les monts Ossa et Pelion sur l'Olympe en vue de renverser les dieux. Les Géants ont été tués par Appolon.

Par dessus tout, on ne devrait porter d'accusations criminelles que contre les personnes qui contrôlent tous les éléments de l'entreprise en cause et agissent véritablement dans le but de nuire à leur profit à l'intérêt public.

Le comble de l'injustice est d'imposer des amendes ou des peines d'emprisonnement à des personnes dont la participation restreinte limite leur connaissance ou leur contrôle de l'activité générale jugée illicite ainsi qu'aux personnes qui agissent d'abord dans le but d'augmenter légitimement leur part du marché ou de faire baisser les prix à la consommation.

Les dispositions criminelles posent une autre difficulté technique importante. Par exemple, le paragraphe 32 (1) (discuté ci-dessous) et les articles 37 et 40 imposent des amendes d'un montant déterminé alors que les paragraphes 32.1(2) 32.11(1) et 32.2(2) laissent l'imposition de l'amende à la discrétion du tribunal. Par contre les articles 33, 34 et 35 ne fixent aucune amende, mais prévoient l'emprisonnement et les articles 36, 36.1, 36.2, 36.3 et 36.4 imposent une peine différente pour la mise en accusation et la déclaration sommaire de culpabilité. En conséquence, les dispositions sur les peines se contredisent et prêtent à confusion, confusion que vient augmenter le paragraphe 654(2) du Code criminel

"Lorsqu'une disposition prescrit une peine à l'égard d'une infraction, la peine à infliger est, sous réserve des restrictions contenues dans la disposition, à la discrétion de la cour qui condamne l'auteur de l'infraction, mais

nulle peine n'est une peine minimum à moins qu'elle ne soit déclarée telle.

Aucune disposition du projet de loi sur la concurrence ne fait mention de peine minimale ou de peine maximale. Il semble qu'en décembre 1975, le ministre a traité ce point lors de la phase 11 dans une lettre adressée au président du Comité sénatorial des banques, mais nous avons dépassé la phase 11 et ce point n'est pas encore réglé.

En discutant des articles 32, 32.1, 32.2 et 33 de la partie V, nous pouvons nous consoler du fait qu'un dernier paragraphe (44(2)) réserve à une cour supérieure de juridiction criminelle et non à une "Commission de la concurrence" composée de profanes en pouvoir de juger ces infractions, et que le paragraphe 46(3) permet d'en appeler des condamnations infligées en vertu de la Partie V devant la Cour d'appel fédérale et la Cour suprême.

A. Complots - Article 32

En vertu de l'article 32 qui fait partie de la loi actuelle et qui constitue la disposition principale de la partie V, les personnes coupables de complots, de coalitions, d'accords ou d'arrangements illicites sont passibles d'un emprisonnement de cinq ans ou d'une amende d'un million de dollars, ou de l'une et l'autre peine. Historiquement, les hommes d'affaires ont été protégés de poursuites arbitraires en vertu de cet article par les limites du terme "indûment" et l'interprétation rigide de ce mot par les tribunaux. Cependant, le paragraphe 32(1.1) élimine

nombre des motifs de preuve traditionnellement requis de l'accusation. Alors que les paragraphes 32(2), 32(4), 32(5.1) et 32(6) restreignent le nombre d'activités illicites, il semble que l'accusé doive prouver qu'il peut se prévaloir de ces exceptions. De plus, les exceptions prévues au paragraphe 32(4) sont presque sans objet en raison des mots "est susceptible d'avoir" contenus au paragraphe 32(5).

Recommandations

1. Le paragraphe 32(1) devrait imposer une peine plus réaliste, comme un emprisonnement de deux ans ou une amende de \$250,000 ou un pourcentage du capital de la société - la peine deviendrait une mesure de dissuasion et non une garantie d'insolvabilité.
2. Puisque les sanctions criminelles devraient constituer un dernier recours, l'interprétation du mot "indûment" devrait être préservée en retirant le paragraphe 32(1.1).
3. Les mots "est susceptible d'avoir" au paragraphe 32(5) devraient être retirés.
4. Le mot "affilié" au paragraphe 32(7) devrait être défini de façon uniforme.

B. Complots étrangers - Paragraphe 32.1

La modification proposant un nouveau paragraphe 32.1, concernant les importations et les exportations, élimine la référence de la loi actuelle à l'article 32 et le concept relié au mot "indûment" contenu à l'article 32 et établit,

en fait, ses propres infractions distinctes pour lesquelles un emprisonnement de 5 ans est imposé. Les alinéas 32.1(1)(a) et (b) concernant les infractions individuelles sont discutables parce qu'ils sont irrévocables et qu'ils ne font pas de distinction entre les différentes restrictions; nous contestons vigoureusement l'imprécision des infractions définies à l'alinéa 32.1(1)(c): "d'entraver la concurrence au Canada par des moyens autres que ceux qui sont visés aux alinéas(a) et (b)". Il semble impossible d'être simplement averti de la nature de l'infraction commise aux termes de l'alinéa (c) et de pouvoir ainsi préparer une défense.

Finalement, à l'article 32.1, il peut être très difficile pour l'accusé de réunir toutes les données afin de prouver, aux termes de l'alinéa 32.1(4) que lui-même ou le groupe dont il fait partie ne fabrique pas plus de 50 p. 100 de la production ou des approvisionnements. Puisque l'administrateur compte sur ses propres spécialistes et qu'en vertu des articles 10, 10.2, 11, 17 et 18, il a également accès à tous les dossiers de l'accusé, il devrait lui incomber de démontrer que l'accusé produit plus de 50 p. 100 des produits vendus sur le marché.

Nous sommes d'avis que l'article 32 traite convenablement des complots entre personnes faisant affaire à l'intérieur ou à l'extérieur du Canada, mais on devrait ajouter un alinéa qui permettrait de viser très clairement les complots se rapportant aux exportations en provenance du Canada et impliquant des

personnes faisant affaire à l'extérieur du Canada. Ainsi, l'article 32.1 pourrait être complètement supprimé.

Recommandations

1. L'article 32.1 devrait être supprimé.
2. A défaut de supprimer l'article au complet, on pourrait apporter les correctifs suivants:
 - (a) l'insertion du terme "indûment" après le terme "restreindre" aux alinéas 32.1(1)(a) et (b);
 - (b) suppression de l'article 32.1(1)(c); et
 - (c) suppression à l'alinéa 32.1(4) des mots "à la satisfaction de la Cour qu'elles n'assurent pas" pour les remplacer par: "à moins que l'administrateur ne réussisse à prouver au tribunal que les alinéas 1 et 2 s'appliquent et que l'alinéa 3 ne s'applique pas et qu'elles assurent, soit individuellement soit collectivement"...

C. Directives étrangères - Article 32.11

Le nouvel article 32.11 est le pendant criminel du recours civil de l'article 31.6; dans les deux cas il s'agit d'une société faisant affaire au Canada et qui accepte des directives étrangères pour favoriser un complot. Les sanctions prévues à l'article 32.11 s'appliquent sans qu'on tienne compte du fait que l'administrateur ou un dirigeant de la corporation au Canada soit ou non au

courant du complot. C'est un exemple assez évident qui nous démontre qu'une interdiction civile est préférable à une condamnation criminelle dans ce cas; en effet si les dirigeants sont mis au courant de l'interdiction réagissent en conséquence, c'est plus rentable sur le plan économique que l'imposition d'une sanction après le fait accompli.

Recommandations

Nous recommandons que l'article 32.11 soit supprimé et que l'article 31.6 soit modifié en éliminant la section 31.6(2).

D. Truquage d'offres - Article 32.2

L'article 32.2 de la loi actuelle est tout à fait insatisfaisant et, en dépit de propositions avancées par la Canadian Petroleum Association concernant le bill C-2 lors des audiences du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce et de celles qui ont été soumises au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes, on n'a pas apporté les changements appropriés au bill. En outre, nous osons croire que si le gouvernement n'a pas apporté les changements requis, cela relève plus de son incompréhension des problèmes de l'industrie que d'un désir de nuire à certaines procédures établies de longue date et employées

par l'industrie depuis des dizaines d'années.

L'achat par l'industrie de la plupart des droits sur les hydrocarbures se fait lors des ventes, par la Couronne, des droits sur les hydrocarbures. Les sommes consacrées à l'acquisition de ces droits sur le gaz naturel et le pétrole pourraient à juste titre être considérées comme des capitaux extrêmement spéculatifs vu le peu qu'on en sait à l'achat. Ce facteur joint au fait que les offres inhabituellement basses peuvent être rejetées, a entraîné la présentation de soumissions conjointes par lesquelles une ou plusieurs parties participent et contribuent à l'apport des sommes nécessaires à l'acquisition des lots mis en vente en acceptant conjointement les risques que comporte l'opération. Les gouvernements des diverses provinces qui lancent des appels d'offre pour l'acquisition de droits sur le pétrole et sur le gaz naturel n'interdisent pas cette pratique; au contraire, elles semblent l'encourager par l'action de tribunaux, etc, compte tenu des intérêts communs détenus par chaque partie à la soumission.

Comme l'Association l'a déjà fait remarquer, les dispositions relatives au truquage d'offres visent, semble-t-il, à empêcher toute entente en matière de soumission relativement aux contrats de services afin de garantir que seules les soumissions les moins chères seront présentées. Les ventes de droits d'acquisition de gaz naturel et de pétrole ont lieu afin d'obtenir les soumissions les plus

élevées pour les lots mis en vente. Malheureusement, le caractère trop large du libellé de l'article 32(2) s'applique aux deux situations.

La plupart des travaux d'exploration au Canada sont effectués conformément aux accords d'exploitation régissant les entreprises conjointes. Ces accords précisent la façon dont les travaux doivent être effectués sur certains terrains particuliers que les parties à l'accord possèdent en copropriété. Afin de protéger leurs investissements, les parties conviennent souvent que si les terrains situés à proximité de ceux qu'elles possèdent en copropriété sont mis en vente, elles se consulteront avant la date de la vente et décideront si oui ou non elles souhaitent présenter une soumission conjointe pour les acheter. L'article 32(2) de la loi en vigueur pose aux parties soumises à ces dispositions deux problèmes importants:

1. Si les parties à un accord d'exploitation conjointe se réunissent avant la vente et conviennent que la présentation d'une soumission conjointe est à déconseiller, elles commettent une infraction punissable en vertu du paragraphe 32.2(1)(a) de la loi. C'est également le cas, si une des parties à l'accord présente seule une soumission en omettant d'avertir la personne qui lance l'appel d'offre que l'autre partie à l'accord ne présentera pas pour le front de soumission.
2. Il s'agit d'une infraction pure et simple, indépendamment

du fait que les autres parties à l'accord avaient eu connaissance de la soumission ou qu'elles contrôlaient une partie donnée du marché.

Recommandations

L'article 32.2 devrait être modifié par l'adjonction d'un paragraphe prévoyant que:

"Aucune personne faisant partie d'un truquage d'offre ne pourra être condamnée pour infraction au paragraphe (2) à moins que l'appel d'offre stipule expressément l'interdiction de soumissions conjointes".

D'autres modifications devraient être apportées à cet article pour permettre l'application de ce paragraphe.

E. Monopoles illégaux - article 33

Cet article a fait l'objet de discussions au chapitre 5 du mémoire.

F. Prix de vente discriminatoire - article 34

L'article 34 comporte deux expressions, à toutes fins pratiques, indéfinissables. Il s'agit respectivement de l'expression "ultimate customers" (non traduite dans la version française de la loi) et de "prix anormalement bas". Le paragraphe 34.1 a) présente un élément qui rachète l'intention délictueuse - "qui a sa connaissance"; il faudrait toutefois qu'un vendeur soit particulièrement clairvoyant pour connaître l'identité des personnes pour le compte desquelles l'achat est effectué dont l'une (de ces personnes) au moins est un concurrent du client". Hélas, le modificateur "à sa connaissance" ne figure pas au paragraphe 34.1b) et c) même s'il est juste que la même règle soit appliquée.

Le mécanisme prévu au paragraphe 34(2), concernant la "distinction par le fait d'escompte" etc., fait double emploi avec les dispositions de l'article 31.77 (qui permet des escomptes résultant de la variation des quantités, fondés sur l'évaluation des coûts) et avec celles de l'article 35. Il faudrait refondre ces trois dispositions, pour établir des directives claires distinguant les pratiques d'escompte autorisées de celles qui sont "criminelles".

Recommandations

1. Les termes "à sa connaissance" devraient être ajoutés au début des alinéas 34(1)b) et c).
2. Il faudrait supprimer tout ce qui suit "des clients" à l'alinéa 34(1)a).
3. A l'alinéa 34(1)c) les termes "anormalement bas cette politique ayant pour effet ou tendance de" devraient être supprimés et remplacés par "ayant pour effet de".

4. Il faudrait refondre toutes les dispositions de la loi concernant les escomptes, et, si les coûts le justifient, les rendre plus souples.

G. Droits civils - article 39

Finalement, la dernière disposition de la Partie V, à l'article 39, constitue une affirmation pieuse, selon laquelle rien dans la Partie V ne porte atteinte aux droits civils. Nous estimons que loin de constituer une protection des accusés, elle assure les requérants éventuels qu'ils pourront tout faire pour avoir gain de cause.

CHAPITRE X

Ententes relatives à l'exportation

Le paragraphe 32(4) prévoit une exemption des poursuites criminelles stipulées au paragraphe 32(1) pour tout complot ou arrangement où les activités se rattachent à l'exportation du Canada de produits. Il n'est cependant pas évident que le paragraphe (4) prévoie, dans ces mêmes circonstances, une exemption des poursuites au civil pour toute activité contraire à chacune des dispositions de la Partie V (dont le paragraphe 32(1) fait partie). Il pourrait donc y avoir action collective pour violation du paragraphe 32(1), qui peut être utilisé parallèlement au paragraphe 31(1).

Recommandations

Quoique le nouveau paragraphe 32(4) puisse autoriser des sociétés comme Consulex Limitée à poursuivre leurs activités, l'alinéa 35(5)e prévoit des poursuites si l'accord d'association d'intérêts, etc. entraîne

ou risque d'entraîner une réduction ou une limitation de la valeur des exportations du Canada d'un produit. Or, des exportateurs peuvent s'entendre pour essayer d'atteindre par exemple des marchés étrangers, et il peut arriver que la valeur des produits diminue à court terme. Il serait possible de résoudre cette situation en apportant certaines modifications à cet alinéa.

CHAPITRE XI

Négociations collectives

(article 4)

Tous les industriels canadiens se préoccupent du fait que les dispositions actuelles autorisent les employés à se livrer à une grande variété d'activités, qui chez des employeurs, constitueraient des délits. Etant donné l'influence et le pouvoir considérables que détiennent actuellement les syndicats canadiens, il semble raisonnable de conférer aux employeurs les mêmes droits que ceux dont jouissent les employés. Dans cette optique, il faudrait qu'un alinéa semblable à l'alinéa (1)a) vise aussi les employeurs.

Ces dernières années, étant donné l'accroissement des salaires, les grands projets nécessitant d'importants capitaux exigent une planification minutieuse des coûts et de la main-d'oeuvre. Il est possible que cet article, malgré les modifications proposées empêche désormais une coopération des investisseurs, visant à assurer une réalisation efficace et méthodique de leurs projets respectifs. En effet, les termes "négociations collectives", "employeurs" et "employés" supposent une situation existant déjà dans le domaine de l'emploi, qui peut exclure tout arrangement non

encore réalisé.

Recommandations

Il serait possible de remédier à ces problèmes en prévoyant certaines exemptions en faveur de ces investisseurs. Une solution moins satisfaisante consisterait à inclure dans l'article certaines dispositions qui permettent à la Commission d'accorder des exemptions temporaires aux dispositions de la loi, lorsqu'elle est convaincue qu'une telle décision est prise dans l'intérêt du Canada ou de la réalisation efficace ou méthodique de certains projets.

CHAPITRE XII

Actions collectives dans le cadre de la Loi sur la concurrence

Bien que les actions collectives existent depuis le XVII^e siècle à la Cour de la Chancellerie, en Angleterre, leur propagation réelle comme moyen d'assurer la protection du consommateur a commencé aux Etats-Unis au milieu des années soixante, avec le règlement 23 des American Federal Rules of Civil Procedure (Règlements fédéraux américains de procédure civile). Les modifications qu'on propose d'apporter à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions s'inspirent, en partie, du règlement 23 et essaient d'éviter certaines des difficultés que les actions collectives ont entraîné, aux Etats-Unis.

Néanmoins, dans leur désir d'adopter une procédure donnée en matière d'actions collectives, les rédacteurs du bill C-42 ne se sont pas penchés sur certaines des difficultés pratiques qui se sont posées aux Etats-Unis, ayant trait notamment à l'avis, et à la détermination des questions

concernant des membres du groupe pris individuellement. Au stade actuel, on propose de régler ces questions au moyen des règlements. (Voir le paragraphe 39.13(2), l'article 39.16 et l'alinéa c) du paragraphe 39.22(1). En outre, les rédacteurs n'ont pas traité la question de savoir si la procédure d'action collective, afin qu'elle soit applicable, devra toucher les droits positifs.

Prescription - paragraphe 39.14(2)

Le paragraphe 31.14 fixe un délai de deux ans à compter du jour où la personne contre laquelle l'action est intentée commet "une infraction à la Partie V". Dans le cas des actions collectives, le délai peut en fait dépasser deux ans. Lorsqu'on considère le libellé de la disposition prévoyant le délai, même si le comportement adopté envers le plaignant a cessé, ce dernier peut intenter une action plus de deux ans plus tard, pourvu que le défendeur ait toujours le même comportement envers les autres parties. Ainsi, dans le contexte d'une action collective, cela signifie que le délai commence à compter du dernier jour où le défendeur a eu le comportement interdit, et que toute personne est un membre du groupe, quelle que soit la date à laquelle cette personne a eu des motifs d'intenter une action.

Avis - Paragraphe 39.12(1)

Tandis que le paragraphe (1) prévoit que "les membres du groupe vérifié sensément représentés" doivent être avisés de l'introduction des procédures, il ne prévoit pas les conditions qui permettront au tribunal d'exercer sa discrétion, ni la voie par laquelle l'avis sera donné ni

à qui il sera donné. Cet "avis" ne serait probablement exigé que s'il s'agissait de déterminer si le plaignant qui représente le groupe le représente "équitablement et convenablement".

Ordonnances prescrivant la poursuite du procès - Paragraphe 39.12(2)

Il semblerait que les conditions prévues aux alinéas (a) à (e) doivent être remplies pour que le tribunal puisse ordonner la poursuite de l'action collective.

L'alinéa (b) prévoit des questions de droit et de fait qui "semblent communes". Ce critère est moins rigoureux que celui de l'article 23 du Règlement de procédure civile des Etats-Unis, qui exige que les questions de droit et de fait soient communes.

L'alinéa (d) est sensé empêcher les actions futiles ou tracassières. Nous faisons observer que la protection est plus apparente que réelle. Il y aurait très peu de cas où l'on pourrait constater que le plaignant qui représente le groupe n'agit pas de bonne foi. Si un critère de "prima facie" signifie seulement que le tribunal doit être convaincu "qu'il y a un grave litige à trancher" (American Cyanamid Co. contre Ethicon Limited. (1975) 1 All E.R. 504), dans ces conditions, on ne devrait avoir aucune difficulté à assurer la poursuite d'une action collective.

L'alinéa (e) prévoit qu'une action collective doit être supérieure à "tout autre moyen disponible". Nous faisons observer que cette disposition est inutile, puisqu'il n'y a aucun autre moyen permettant de trancher de tels litiges. L'absence d'une telle alternative est la raison

de la présentation du projet de loi.

En outre, le règlement 23 prévoit que les revendications des parties du représentant du groupe, ou les arguments qu'il fournit pour sa défense, représentent les revendications ou les arguments de l'ensemble du groupe. Ces dispositions visent à s'assurer qu'il n'y a aucun conflit d'intérêts entre la partie qui représente le groupe et les personnes ainsi représentées. Nous recommandons de prévoir cette condition préalable dans le bill.

Possibilité de poursuivre une action collective - Paragraphe 39.12(3)

Une des raisons pouvant empêcher la poursuite d'une action collective est l'opinion exprimée par le tribunal, voulant que la procédure puisse entraîner des complications inextricables.

Les considérations énoncées aux alinéas a) et b) du paragraphe 39.12(3) semblent se limiter à la seule question de la supériorité mentionnée à l'alinéa e) du paragraphe 39.12(2). Rien ne semble justifier une telle restriction. Par exemple, il aurait été préférable d'insérer l'alinéa a) comme alinéa b) ou c) du paragraphe 39.12(2).

On peut aussi débattre le fait que les seules questions que la Cour est habilitée à étudier sont les deux considérations énoncées au paragraphe 39.12(3). Si la Cour tient compte d'un autre facteur, on pourrait alors affirmer que cette dernière a fondé sa décision sur des facteurs non pertinents.

L'alinéa a) du paragraphe 39.12(3) porte sur les questions qui "l'emportent". Les questions devant être analysées doivent inclure non seulement la réclamation du plaignant mais la défense et les demandes reconventionnelles du défendeur. Le libellé "commune aux membres du groupe" peut signifier que seule la revendication du plaignant peut être étudiée.

L'alinéa b) du paragraphe 39.12(3) est trop restrictif. L'article comparable dans la Règle 23 contient des dispositions à l'égard "des difficultés pouvant intervenir dans la gestion de l'action collective." L'alinéa b) ne vise que les coûts d'administration. Il peut y avoir des raisons n'ayant rien à voir avec les coûts pour lesquels une action collective ne peut être administrée, par exemple, la taille du groupe, les problèmes d'avis, le temps requis pour déterminer les questions individuelles, la difficulté de fixer l'étendue des dommages, etc.

L'alinéa ne stipule pas clairement si "préjudice assez important" se rapporte à chaque réclamation individuelle ou à la réclamation globale du groupe.

Motifs irrecevables - paragraphe 39.12(4)

Le but de ce paragraphe est de changer l'orientation du droit commun à l'égard des actions collectives. Les cas visés par les alinéas a) ou c) ne seraient pas, en vertu du droit commun, matière à des actions collectives.

Selon le libellé de ce paragraphe, la Cour ne peut pas refuser la poursuite d'une action collective s'il n'existe qu'un des trois motifs. Pourtant l'alinéa b) peut, par exemple, à lui seul, rendre impossible la poursuite d'une action collective. Rien ne semble indiquer que la Cour devrait trouver un autre motif avant de refuser d'accorder l'ordonnance.

Le paragraphe devrait être modifié comme il suit:
"la Cour ne doit pas refuser la poursuite d'une action sous forme d'action collective même si ...a), b) ou c)".

Mise hors de cause - Paragraphe 39.12(5)

L'alinéa d) de ce paragraphe stipule que les membres du groupe doivent demander à être "mis hors de cause", sans quoi ils seront liés par la décision. L'alinéa reconnaît que peu de gens demanderont à être "mis en cause". L'alinéa est avantageux pour le défendeur puisque tous les membres du groupe seraient liés.

Il existe une contradiction entre l'idée de demander à être "mis hors de cause", et la nécessité de prouver les

dommages réels, prévue au paragraphe 31.1 (1). Si le but de cette loi est de compenser ceux qui ont subi des pertes réelles, comme le laisse entendre le paragraphe 31.1 (1), alors la disposition doit prévoir la "mise en cause". En outre, avec la locution "mis hors de cause", un défendeur ne sait pas à quel cas réel il doit répondre et ne connaît pas les risques virtuels de l'affaire.

Jugements - Paragraphe 39.13(1)

Nous estimons que les rédacteurs de cette loi n'ont pas mûrement réfléchi à ce paragraphe. Ce dernier stipule qu'une fois déterminées, les questions communes au groupe, la Cour doit, s'il y a réclamation à l'égard de dommages, rendre une décision pour chaque membre du groupe. Le paragraphe (2) fixerait le montant que chacun doit recevoir. Cependant, dans certaines actions, par exemple la fausse représentation, il peut y avoir des questions qui ne sont pas communes, par exemple la confiance, et il faudrait que cette revendication soit prouvée avant que le plaignant ait gain de cause. Ce paragraphe ne semble pas tenir compte des considérations individuelles. En vertu de l'alinéa c) du paragraphe 39.12(5) la Cour est habilitée à rendre une décision seulement lorsque les questions sont communes au groupe.

Le paragraphe 39.13(1) doit être modifié en supprimant la référence à la compensation, et doit stipuler clairement que la décision doit se limiter aux questions communes seulement.

Domage individuel - Paragraphe 39.13(2)

Le problème de déterminer le montant des dommages individuels constitue l'une des principales difficultés de la procédure de l'action collective. Si celle-ci doit être instituée, cette difficulté doit être aplanie. Actuellement, la loi stipule qu'il doit y avoir dommages réels pour obtenir réparation et que le fardeau de la preuve incombe au demandeur. (article 31.1) La question des dommages est abordée très légèrement dans cet amendement. Le paragraphe 39.13(2) stipule que le tribunal peut déterminer le montant des dommages-intérêts auquel chacun des membres du groupe a droit. On peut se demander comment le tribunal peut y parvenir, vu que les seules parties qu'il a devant lui sont les représentants du demandeur et du défendeur. Il faut donc supposer que le tribunal peut "vaguement" déterminer le montant des dommages-intérêts, sans exiger de preuves individuelles. Il pourrait alors établir le montant des dommages collectifs, ce qui serait un changement substantiel à la loi, sans avoir de preuves des dommages respectifs de chacun des membres du groupe.

Néanmoins, ce paragraphe va jusqu'à permettre au tribunal de déterminer le montant des dommages-intérêts "conformément aux dispositions de règlements d'application"-

Nous vous confions respectueusement que l'incapacité d'affronter les problèmes qui illustrent très clairement la faiblesse de la procédure de l'action collective, constitue l'une des faibles de ce projet de loi. La détermination des dommages

des particuliers, la procédure d'action collective pose de sérieux doutes.

Action indirecte - Paragraphe 39.16(1)

Si une personne est trouvée coupable d'une infraction, l'Administrateur de la concurrence ne peut obtenir un jugement. L'action indirecte vise à "empêcher le défendeur de profiter financièrement de sa conduite illégale". (Propositions pour une nouvelle politique de concurrence pour le Canada, page 73). On se demande pour quelles raisons cet objectif pourrait être plus facilement atteint par une poursuite civile du gouvernement que par une poursuite criminelle. La réponse est sans doute que le fardeau de la preuve pour la Couronne n'est pas aussi lourd au civil qu'au criminel et le montant recueilli par la Couronne est destiné à être versé au Fonds du revenu consolidé pourrait être beaucoup plus substantiel. Au criminel, le tribunal jouit d'un certain pouvoir discrétionnaire pour fixer l'amende et peut prendre en considération des facteurs comme la nature de l'infraction, la conduite de l'accusé, le fait que le geste était délibéré ou non, certaines circonstances atténuantes, etc. mais au civil, ces questions ne sont pas pertinentes.

Les dispositions de l'alinéa 39.15(1) a) s'opposent à celles du paragraphe 31.1(1) qui exigent qu'on prouve qu'une personne a subi une perte ou un préjudice. On suppose que les dommages-intérêts peuvent être calculés pour l'ensemble des membres du groupe. On estime que cette notion d'indemnisation de groupe constitue une "nouvelle méthode d'indemnisation" et

"un changement des plus radicaux" (Williams - Proposition pour une action collective en matière de législation sur la politique de concurrence) page 124-125). Toutefois, les actions collectives ne sont en principe qu'une question de procédure et non pas une modification du droit positif. L'évaluation des dommages-intérêts pour indemniser les membres d'un groupe semblerait également s'opposer au privilège du défenseur de produire des documents et de consigner une somme d'argent à la cour, aux termes de l'article 39.21.

Avis aux membres d'un groupe - Article 39.16

Les auteurs du projet de loi ont omis de régler la question relative à l'avis, qui doit être donné aux autres membres d'un groupe, de la tenue des procédures. A nouveau, le législateur a laissé cette question entre les mains des auteurs des règlements, ce qui n'est pas une solution acceptable étant donné l'importance de cet aspect des actions collectives.

Frais de justice - Article 39.2

La question des frais de justice est un autre aspect controversé de la partie V.1. Les amendements proposés traitent des frais de justice de façon contradictoire. Aux termes du paragraphe 31.1(1), lorsqu'une poursuite est intentée, la partie perdante rembourse les dépens de la partie qui a eu gain de cause. A l'article 39.21 qui traite de questions individuelles non tranchées par une décision dans une action collective, la règle normale s'appliquerait également. Toutefois, sauf si l'article 39.2 le précise, des dépens ne peuvent être accordés dans une

action collective. Si les dépens sont accordés conformément à l'article 39.21, il n'y a pas de raison de prévoir une exclusion à l'article 39.2.

Nous croyons que la question des frais de justice n'est pas aussi importante qu'on le croit généralement. Si le défendeur était reconnu coupable au civil, au moins il n'aurait pas à payer les frais de justice en plus des dommages-intérêts.

Une partie importante des dépens servirait à demander la poursuite des procédures sous forme d'action collective. La loi prévoit que des dépens peuvent être accordés.

Les coûts qu'impliquent l'opposition des poursuites importantes intentées sous forme d'action collective dépasseraient probablement la capacité de paiement de la plupart des plaignants. Par conséquent, même si un défendeur avait gain de cause, il ne pourrait récupérer de dépens de l'autre partie.

Le risque que des dépens puissent être accordés en vertu de l'alinéa 39.2(1)a) devrait constituer une mesure dissuasive suffisante dans la plupart des cas.

Frais extrajudiciaires - Paragraphe 39.2(2)

Ces dispositions sont fondamentalement inapplicables et ne tiennent absolument pas compte du paragraphe 31.1(1). On suppose qu'il existe des dommages-intérêts collectifs qui peuvent être distribués au prorata pour les frais extrajudiciaires raisonnables.

Questions en suspens - Article 39.21

Les dispositions de cet article peuvent aller à l'encontre de celles du sous-alinéa 39.13(1).

Règlements - Article 39.22

De façon générale, on juge qu'il est inapproprié d'édicter des lois par voie de règlements.

Conclusions et recommandations

Les auteurs de la partie V.1 ont omis de traiter de certains problèmes administratifs importants relatifs aux actions collectives et laissent aux auteurs de règlements le soin de régler ces problèmes. Toutefois, il reste à déterminer si les règlements peuvent traiter adéquatement des modifications qui doivent être apportées au droit positif pour traiter des actions collectives.

De plus, nous croyons que les actions collectives ne sont pas considérées comme un simple mécanisme de réunion de causes d'action, mais plutôt comme une mesure quasi-publique destinée à protéger les droits de la société.

Nous croyons que c'est la Couronne et non des particuliers qui doivent se charger de la protection de l'intérêt public dans notre système social.

Enfin, nous sommes d'avis que le ministère de la Consommation et des Corporations devrait passer moins de temps à tenter de récupérer des dommages -intérêts pour des infractions commises contre les consommateurs et veiller avant tout à ce que ces

infractions ne soient pas commises.

Respectueusement soumis,

CANADIAN PETROLEUM ASSOCIATIONS

Le Directeur exécutif,

Harold S. Millican.

WITNESSES—TÉMOINS

From The Steel Company of Canada Ltd.:

Mr. J. P. Gordon, President;

Mr. J. W. Younger, Vice-President, Secretary and General Counsel.

From Blake, Cassels & Graydon, Barristers, Toronto:

Mr. A. J. MacIntosh.

From Canada Packers Limited:

Mr. W. F. McLean, President.

From Noranda Mines Limited:

Mr. A. Zimmerman.

From the Department of Consumer and Corporate Affairs:

Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research;

Mr. Roy M. Davidson, Senior Deputy Director of Investigation and Research.

De Steel Company of Canada Ltd.:

M. J. P. Gordon, président;

M. J. W. Younger, vice-président, secrétaire et avocat général.

De Blake, Cassels & Graydon, Avocats, Toronto:

M. J. A MacIntosh.

De Canada Packers Limited:

M. W. F. McLean, président.

De Noranda Mines Limited:

M. A. Zimmerman.

Du ministère de la Consommation et des Corporations:

M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et des recherches;

M. Roy M. Davidson, premier sous-directeur des enquêtes et des recherches.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 67

Tuesday, June 28, 1977

Chairman: Mr. Norman Cafik

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 67

Le mardi 28 juin 1977

Président: M. Norman Cafik

*Minutes of Proceedings and Evidence
of the Standing Committee on*

Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages
du Comité permanent des*

Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the
Combines Investigation Act and to amend the
Bank Act and other Acts in relation thereto or in
consequence thereof.

CONCERNANT:

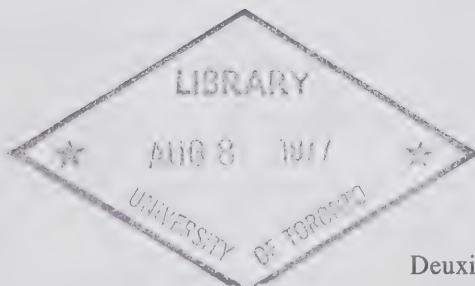
L'objet du Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative
aux enquêtes sur les coalitions et apportant des
modifications corrélatives à la Loi sur les banques
et à d'autres lois.

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Second Session of the
Thirtieth Parliament, 1976-77 . . .

Deuxième session de la
trentième législature, 1976-1977

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

Chairman: Mr. Norman Cafik
Vice-Chairman: Mr. Herb Breau

Messrs.

| | |
|------------------------------------|--------------------------------|
| Clarke (<i>Vancouver Quadra</i>) | Huntington |
| Clermont | Kaplan |
| Demers | Kempling |
| Dupras | Langlois |
| Gray | Lambert (<i>Bellechasse</i>) |

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES

Président: M. Norman Cafik
Vice-président: M. Herb Breau

Messieurs

| | |
|----------------------------------|--------------|
| Lambert (<i>Edmonton West</i>) | Philbrook |
| Martin | Ritchie |
| McCain | Saltsman |
| O'Connell | Stevens—(20) |

(Quorum 11)

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 28, 1977

(81)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 9:40 o'clock a.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Cafik, Clermont, Gray, Kempling, Lambert (*Edmonton West*), McCain, Philbrook, Ritchie, Saltsman and Stevens.

Witnesses: From the Canadian Bankers' Association: Mr. R. C. Frazee, President; Mr. J. Machabée, Vice-President. *From the National Automotive Trade Association of Canada:* Mr. Arch Dickson, President; Professor Milton Moore, Consultant; Mr. D. A. Achilles, Chairman, Competition and Combines Investigation Committee; Mr. Marcel Joyal, Q.C., Legal Counsel; Mr. David S. Bruce, Vice-President. *From the Department of Consumer and Corporate Affairs:* Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research; Mr. Roy M. Davidson, Senior Deputy Director of Investigation and Research.

In attendance: Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32*).

Mr. Frazee, from the Canadian Bankers' Association, made a statement.

It was agreed,—That the brief submitted by the Canadian Bankers' Association be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FTE-50"*).

The witnesses from the Canadian Bankers' Association and the Department of Consumer and Corporate Affairs answered questions.

Messrs. Dickson, Moore and Achilles, from the Automotive Trade Association of Canada, made statements.

The witnesses from the Automotive Trade Association of Canada and the Department of Consumer and Corporate Affairs answered questions.

It was agreed,—That the brief submitted by the Automotive Trade Association of Canada be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FTE-51"*).

During the course of the meeting, Counsel to the Committee questioned the witnesses.

At 12:45 o'clock p.m. the Committee adjourned until 8:00 o'clock p.m. this day.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 28 JUIN 1977

(81)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 9 h 40 sous la présidence de M. Cafik (président).

Membres du Comité présents: MM. Cafik, Clermont, Gray, Kempling, Lambert (*Edmonton-Ouest*), McCain, Philbrook, Ritchie, Saltsman et Stevens.

Témoins: De l'Association des banquiers canadiens: M. R. C. Frazee, président; M. J. Machabée, vice-président. *De la National Automotive Trade Association of Canada:* M. Arch Dickson, président; le professeur Milton Moore, conseiller; M. D. A. Achilles, président du Comité de la concurrence et des enquêtes sur les coalitions; M. Marcel Joyal, c. r., conseiller juridique; M. David S. Bruce, vice-président. *Du ministère de la Consommation et des Corporations:* M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches; M. Roy M. Davidson, premier sous-directeur des enquêtes et recherches.

Aussi présents: M. Donald Affleck, conseiller du Comité et M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois. (*Voir procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32.*)

M. Frazee de l'Association des banquiers canadiens fait une déclaration.

Il est convenu,—Que le mémoire présenté par l'Association des banquiers soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice «FTE-50».*)

Les témoins de l'Association des banquiers canadiens et du ministère de la Consommation et des Corporations répondent aux questions.

MM. Dickson, Moore et Achilles de l'Automotive Trade Association of Canada font des déclarations.

Les témoins de l'Automotive Trade Association of Canada et du ministère de la Consommation et des Corporations répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le mémoire présenté par l'Automotive Trade Association of Canada soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice «FTE-51».*)

Au cours de la séance, le conseiller du Comité interroge les témoins.

A 12 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 20 heures.

EVENING MEETING (82)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 8:10 o'clock p.m. this day, the Chairman, Mr. Cafik, presiding.

Members of the Committee present: Messrs. Cafik, Clermont, Gray, Kempling, Lambert (*Edmonton West*) and McCain.

Witnesses: From Bell Canada: Mr. O. Tropea, Executive Vice-President (Administration); Mr. John McCutcheon, Vice-President; Mr. Richard Marchand, Legal Counsel. *From the Department of Consumer and Corporate Affairs:* Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research; Mr. Roy M. Davidson, Senior Deputy Director of Investigation and Research; Mr. Dennis De Melto, Director Manufacturing Branch.

In attendance: Mr. Donald Affleck, Counsel to the Committee and Mr. Frank J. Klassen, Library of Parliament, Research Branch.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference relating to the subject-matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank and other Acts in relation thereto or in consequence thereof. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, March 31, 1977, Issue No. 32*).

Mr. Tropea made a statement.

The witnesses answered questions.

At 8:36 o'clock p.m. the Committee adjourned.

At 9:15 o'clock p.m., the Committee reconvened.

Questioning was resumed.

*It was agreed,—*That the briefs submitted by Bell Canada be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "FTE-52"*).

During the course of the meeting, Counsel to the Committee answered questions.

At 10:40 o'clock p.m., the Committee adjourned until 3:30 o'clock p.m. Wednesday, June 29, 1977.

SÉANCE DU SOIR (82)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit aujourd'hui à 20 h 10 sous la présidence de M. Cafik (président).

Membres du Comité présents: MM. Cafik, Clermont, Gray, Kempling, Lambert (*Edmonton-Ouest*) et McCain.

Témoins: De Bell Canada: M. O. Tropea, vice-président exécutif (Administration); M. John McCutcheon, vice-présent; M. Richard Marchand, conseiller juridique. *Du ministère de la Consommation et des Corporations:* M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches; M. Roy M. Davidson, premier sous-directeur des enquêtes et recherches; M. Dennis De Melto, Division du secteur secondaire.

Aussi présents: M. Donald Affleck, conseiller du Comité et M. Frank J. Klassen, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche.

Le Comité poursuit l'étude de son ordre de renvoi portant sur l'objet du bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois. (*Voir procès-verbal du jeudi 31 mars 1977, fascicule n° 32*).

M. Tropea fait une déclaration.

Les témoins répondent aux questions.

A 20 h 36, le Comité suspend ses travaux.

A 21 h 15, le Comité poursuit ses travaux.

L'interrogation se poursuit.

*Il est convenu,—*Que les mémoires présentés par Bell Canada soient joints aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice "FTE-52"*).

Au cours de la séance, le conseiller du Comité répond aux questions.

A 22 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'au mercredi 29 juin 1977, à 15 h 30.

Le greffier du Comité

Santosh Sirpaul

Clerk of the Committee

EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

Tuesday, June 28, 1977.

• 0941

[Texte]

The Chairman: We shall resume consideration of our order of reference relating to the subject matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

I want to welcome the delegation from the Canadian Bankers' Association on behalf of all members of the Committee, and introduce them at this time. To my immediate right, and all the way through the list I will read, starting here and going down the extreme right-hand side of the room, the representatives of the Canadian Bankers' Association are as follows: Mr. Frazee, President of the Association and our chief witness; Mr. Fullerton, Vice-President and Honorary Treasurer; Mr. Machabée, Vice-President; Mr. Ancuta, Chairman of the Ad Hoc Committee on the Combines Investigation Act; then Mr. Clarry, Q.C., General Counsel to the Association; Mr. Harrison, Executive Director; Mr. Perry, a consultant; Mr. Read, legal adviser; Mr. James Morgan, Chairman of the Bank Act Revision Committee; and Mr. Lionel Laprade, a member of the Revision Committee.

I wish on behalf of all members of our Committee to extend a welcome to all you gentlemen here this morning.

Before asking Mr. Frazee to make an opening statement, I would like to secure concurrence that the brief submitted by the Canadian Bankers' Association be appended to today's *Minutes*.

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: Now, Mr. Frazee, if you would like to give us a brief summation of the central points in your submission to the Committee, then we will open the Committee to questioning. Mr. Frazee.

Mr. Kempling: Mr. Chairman, if I may, before Mr. Frazee starts: I just received this brief last night in my office. As you are aware, we were in the House until 11.40 p.m. and I do not think very many members, or any members, have had an opportunity to read it. So if the witness wanted to go beyond a brief opening statement, I think it might be helpful to all of us.

The Chairman: That would be up to the witnesses. I should explain, for the benefit of our witnesses, why the brief was only distributed last night. This is a recurring problem. Because it is an official document, it has to be in both official languages before distribution and, as a result, hold-ups are inevitable. We have had 189 briefs, some of 200 or 300 pages and even more. That has imposed a considerable work load, and that is why the brief was not submitted to members prior to this time. I would also draw to the attention of all present that the brief, although unique—as they all are—includes many points that have been contained in the whole broad number of briefs we have had. So I think, generally speaking, the thrust of the concerns you have expressed are really well known by the Committee in any event.

TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

Le mardi 28 juin 1977

[Traduction]

Le président: Nous allons reprendre l'étude du Bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

J'aimerais, au nom de tous les membres du Comité, souhaiter la bienvenue aux représentants de l'Association des banquiers canadiens et vous les présenter sans plus tarder. À ma droite immédiate, se trouve M. Frazee, président de l'Association, et, donc, notre principal témoin; ensuite, M. Fullerton, vice-président et trésorier honoraire; M. Machabée, vice-président; M. Ancuta, président du comité spécial sur la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions; M. Clarry, c.r., conseiller général de l'Association; M. Harrison, directeur exécutif, M. Perry, consultant; M. Read, conseiller juridique; M. James Morgan, président du comité de révision de la Loi sur les banques, et M. Lionel Laprade, membre du Comité de révision.

Au nom de tous les membres du Comité, j'aimerais souhaiter la bienvenue à nos témoins de ce matin.

Avant de demander à M. Frazee de faire une déclaration, j'aimerais m'assurer que vous êtes tous d'accord pour que le mémoire soumis par l'Association des banquiers canadiens soit annexé au procès-verbal d'aujourd'hui.

Des voix: D'accord.

Le président: Maintenant, monsieur Frazee, je vous invite à nous faire un bref exposé sur les principaux thèmes de votre mémoire; nous passerons ensuite aux questions. Monsieur Frazee.

M. Kempling: Monsieur le président, j'aimerais vous signaler que je n'ai reçu ce mémoire qu'hier soir; comme vous le savez, nous avons siégé à la Chambre jusqu'à 23 h 40 et je ne pense pas que beaucoup d'entre nous aient vraiment eu l'occasion de le lire. Il serait donc utile que le témoin nous donne le plus de précisions possible.

Le président: Ce sera à eux de décider. J'aimerais expliquer à nos témoins pourquoi leur mémoire n'a été distribué qu'hier soir. C'est un problème qui se pose régulièrement, car un document officiel doit être traduit dans les deux langues officielles avant d'être distribué et, en conséquence, les retards sont inévitables. Nous avons reçu 180 mémoires, dont certains ont 200 ou 300 pages et même plus. Cela a donc provoqué une charge de travail énorme, et c'est la raison pour laquelle le mémoire n'a pas été distribué aux députés avant hier soir. J'aimerais également signaler aux membres du comité que, même si ce mémoire est très particulier, il couvre cependant beaucoup de questions qui ont déjà été soulevées dans un certain nombre de mémoires que nous avons déjà reçus. Je pense donc que l'essentiel des préoccupations exprimées par

[Text]

Mr. Frazee, please.

Mr. R. C. Frazee (President, the Canadian Bankers' Association): Mr. Chairman, and members of the Committee, our brief, I think, has at least the advantage of being relatively short in comparison with most briefs from the Canadian Bankers' Association. What I would like to do is just give a briefer still summary of what is in our principal brief.

Our comments and recommendation of this bill reflect both general concerns for the economy as a whole and specific concerns for banking. We have urged that there be a termination to the long period in which competition policy has been under review, but not at the cost of adopting unsatisfactory legislation.

• 0945

In our brief comment on specific issues along the following lines, with regard to constitutional issues, doubts have been expressed on the constitutional validity of some features of the legislation. We feel it should not be left to the business community to cope with these issues through litigation, and we therefore recommend that there be a reference in the bill to the Supreme Court of Canada.

With regard to the powers of the Competition Policy Advocate, in our view substantial extensions of the already sweeping powers of the Advocate are proposed, particularly for almost unlimited investigation of business affairs. We find these powers go beyond the requirements of the Advocate and could add to our already unsettled business environment. To protect against abuse of these powers we recommended that they be vested in the Minister, of course, with power to delegate. We also propose that a test of reasonableness be introduced, both for a certificate for a search and for a conduct of the search itself.

With regard to the powers of the Competition Board, we believe the board has been given very broad powers to issue orders requiring remedial steps for infringement of the statute. These powers are based on wording that it is so vague and ill defined that in many situations the board seems to have almost unlimited authority. Our brief deals in greater detail with some instances to support this statement. So great are the combined powers of the Advocate and the board that we question whether Parliament would not be abrogating its responsibilities in making such a delegation. This feeling is enforced by the fact that these powers would be granted to persons who are not elected, who are not directly accountable to any other body, whose actions and decisions are not subject to appeal and whose activities could only be controlled by an amendment of a statute.

In view of these concerns we recommend the establishment of a competition appeal tribunal, the granting of power to the Cabinet to set aside or amend an order of the board, and steps to ensure that members of this tribunal be appointed as Superior Court judges, or if a tribunal is not established, that

[Translation]

l'association dans ce mémoire est déjà bien connu des membres du Comité.

Monsieur Frazee, vous avez la parole.

M. R. C. Frazee (président de l'Association des banquiers canadiens): Monsieur le président, messieurs les membres du Comité, notre mémoire a au moins l'avantage d'être relativement court par rapport à la majorité de ceux qui vous ont déjà été soumis. Je vais cependant être encore plus bref et vous présenter simplement un résumé de notre mémoire principal.

Les remarques et recommandations de l'association concernant le Bill C-42 traduisent aussi bien ses préoccupations générales pour l'ensemble de l'économie que ses préoccupations particulières pour le secteur bancaire. Nous demandons instamment qu'il soit mis un terme à la longue période d'étude de la politique de la concurrence, mais que cela ne soit pas au prix de l'adoption d'une mauvaise loi.

Nos remarques sur des points particuliers sont les suivantes. Des doutes ont été exprimés quant à la constitutionnalité de certains aspects du projet de loi. Il faudrait laisser aux milieux d'affaires la possibilité de résoudre ces questions devant la justice. Par conséquent, nous demandons qu'il soit fait référence à la Cour suprême du Canada dans le projet de loi.

En ce qui concerne les pouvoirs de l'Administrateur, nous pensons qu'ils sont considérablement élargis par le projet de loi et qu'ils sont presque illimités d'enquêter auprès des entreprises. Nous estimons que ces pouvoirs dépassent les besoins de l'Administrateur et pourraient détériorer encore un milieu d'affaires déjà incertain. Pour éviter que ces pouvoirs ne puissent faire l'objet d'abus, nous demandons qu'ils soient conférés au ministre, qui pourrait les déléguer. Nous demandons également que le caractère raisonnable de l'intervention de l'Administrateur soit contrôlé aussi bien pour la délivrance d'un certificat de recherches que pour la conduite des recherches proprement dites.

En ce qui concerne les pouvoirs de la Commission de la concurrence, celle-ci a reçu de très larges pouvoirs d'émettre des ordonnances imposant des mesures correctives en cas d'infraction à la loi. Ces pouvoirs sont fondés sur une terminologie si vague et si mal définie que dans bien des situations, la Commission semble avoir une autorité presque illimitée. Notre mémoire traite de certains cas de façon plus détaillée pour corroborer cette affirmation. Les pouvoirs combinés de l'Administrateur et de la Commission sont si vastes que nous nous demandons si le Parlement ne renoncerait pas à ses responsabilités en accordant une telle délégation de pouvoirs. Cette impression est corroborée par le fait que ces pouvoirs seraient conférés à des personnes qui ne sont pas élues, qui ne sont pas directement responsables devant un autre organisme, dont les actions et les décisions ne peuvent faire l'objet d'un appel et dont les activités ne pourraient être contrôlées qu'après une modification de la loi.

Compte tenu de ces préoccupations, nous recommandons la création d'une Cour d'appel de la concurrence, l'octroi de pouvoirs au Cabinet pour écarter ou pour modifier une ordonnance de la Commission, et la prise de mesures visant à assurer que les membres de la Cour d'appel de la concurrence et les

[Texte]

the permanent members of the board be given the status of a Superior Court judge.

With regard to class actions, we approve the principle of class actions but believe that protection beyond that provided in the bill should be given against casual or unwarranted litigation. For this we recommend that costs should follow the outcome of the case.

We also have concern regarding substitute actions, and urge that this issue be given attention by experts in that field.

Now referring specifically to the effect on banks, we would prefer to have administration of the proposed legislation left with the Department of Finance because of the much greater familiarity with the complex problems of banking. In any event, we would recommend that the certificate of the Minister of Finance be expressed in wording that would support a merger as not adversely affecting the financial system, rather than as being desirable in the interests of the system.

We also have some problems with the transfers in the Bank Act to Bill C-42, in the wording relating to agreements among banks, and we explain these in some detail.

Our most serious concerns arise in the provisions relating to monopoly and joint monopolization. As with many other parts of the statute, we have serious reservations about the loose and vague wording of proposed Clause 31.72 dealing with monopoly. In practice we would find it almost impossible to apply this wording in a rational way. We also find that in attempting to deal with situations in which no interprovincial trade may be involved, this proposed clause would be a source of major jurisdictional disputes.

To meet some of our problems of wording, we propose changes which basically return to the Skeoch-McDonald concept and also give more emphasis to intent. The doubts as to jurisdiction strengthen our conviction that a reference should be made to the Supreme Court of Canada. The proposed Clause on joint monopolization, proposed Clause 31.73, presents problems which we feel are insoluble and we recommend that this proposed clause of the bill be deleted. Briefly, in addition to the uncertainties as to wording, we find that the proposed clause would be in conflict with joint courses of action proposed by the banking system in the implementation of monetary policy. In these conditions the actions and responses of the banks are expected to be common and predictable, otherwise monetary policy could not operate.

Furthermore, this proposal goes far beyond any previous recommendation put forward in Canada and disregards the very extensive experience of a country like the United States under whose legislation, the Sherman Act, an element of agreement or conspiracy must be established. Our conclusion is that the joint-monopolization concept is wrong in principle and impracticable of application without major, unsettling

[Traduction]

membres permanents de la Commission aient la qualité de juge d'une Cour supérieure.

En ce qui concerne les actions collectives, nous en approuvons le principe, mais nous estimons qu'il faudrait accorder une meilleure protection que celle qui figure dans le bill contre les actions fortuites ou non justifiées. Pour cela, nous demandons que les frais de justice dépendent de l'issue de l'affaire.

Nous nous préoccupons également des actions indirectes, et demandons instamment que cette question soit soumise à l'attention des spécialistes de ce domaine.

Passons maintenant aux effets du projet de loi sur les banques. Nous préférierions que l'application de la loi proposée soit confiée au ministère des Finances, dont les fonctionnaires connaissent beaucoup mieux les problèmes complexes du secteur bancaire. En tout état de cause, nous demandons que le certificat du ministre des Finances soit formulé en des termes qui autoriseraient une fusion si elle n'a pas d'effet nocif sur le système financier, et non si elle est souhaitable dans l'intérêt de ce système.

Nous éprouvons également certaines difficultés au sujet du transfert de la Loi sur les banques au Bill C-42, des dispositions relatives aux accords entre banques.

Notre principale préoccupation concerne les dispositions relatives aux «monopoles» et aux «monopoles conjoints». Comme en ce qui concerne maintes autres parties de la loi, nous formulons de sérieuses réserves quant à la terminologie trop vague de l'article 31.72 qui traite des monopoles. Nous estimons que dans la pratique, il serait presque impossible d'appliquer cette disposition de façon rationnelle. Nous estimons également qu'en essayant de traiter de situations qui ne peuvent pas concerner le commerce interprovincial, cet article pourrait être à l'origine de conflits juridiques importants.

Pour résoudre certains de nos problèmes concernant le libellé du projet de loi, nous proposons des modifications qui s'en tiendraient fondamentalement aux principes évoqués dans le rapport Skeoch-McDonald et qui donneraient plus d'importance à l'intention. Les doutes quant à la compétence juridictionnelle renforcent notre conviction de la nécessité d'une référence à la Cour suprême du Canada dans le projet de loi. L'article consacré aux «monopoles conjoints» (31.73) soulève des problèmes qui, à notre avis, sont insolubles; nous demandons donc que cet article soit supprimé du projet de loi. Brièvement, en plus des incertitudes concernant le libellé de l'article, nous estimons qu'il serait en conflit avec les entreprises communes menées dans le système bancaire pour l'application de la politique monétaire. Dans les conditions actuelles, on s'attend à ce que les actions et les réactions des banques soient conjointes et prévisibles, à défaut de quoi la politique monétaire ne pourrait être réalisée.

En outre, cette proposition va bien au-delà des recommandations formulées précédemment au Canada, et néglige la très grande expérience d'un pays comme les États-Unis, dont la loi (Loi Sherman) stipule qu'un élément d'accord ou de complot doit être approuvé. En conclusion nous estimons que le concept de «monopole conjoint» est mauvais dans son principe et impossible à mettre en pratique sans entraîner des effets importants

[Text]

effects on the economy. We see no other course than to recommend withdrawal of the proposed clause.

• 0950

Finally, as a result of the introduction of a civil cause of action relating to monopoly, we suggest that Section 33, dealing with an illegal monopoly, may now be withdrawn.

In addition to these recommendations, we have attached in the appendix some recommendations on specific points, some of them technical and some in terms of words and so forth. But that is the main thrust of our brief, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Frazee. We will now move to questioning. Mr. Stevens.

Mr. Stevens: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Chairman, as a preliminary matter, I was wondering if representatives of the department could give us their initial reaction to the bankers' suggestion that this bill would, if implemented, cause certain problems with respect to following out the monetary policy that presumably the Government of Canada would like to see, as far as day-to-day banking conditions are concerned in the country.

The Chairman: Mr. Davidson.

Mr. Roy M. Davidson (Senior Deputy Director of Investigation and Research, Department of Consumer and Corporate Affairs): Mr. Chairman, I think one could see that there would be policies, if the bill said what the Canadian Bankers Association believes it says. But we have tried to make it clear in these hearings that in the joint monopolization provisions, which I think is the one that gives the most concern, the intention of the bill, and in fact the wording of the bill, requires that the parallel policies be exclusionary in nature. So in no way would the response of the banking system to signals from the central bank amount to—although they would be parallel policies—parallel policies of an exclusionary nature and would not raise a question under the section.

Mr. Stevens: Through you, Mr. Chairman, that terminology buffaloes me a little. When you say that they would be parallel policies but not of an exclusionary nature, could you go further, Mr. Davidson? I do not understand how you can reconcile that statement.

Mr. Davidson: Well, Mr. Chairman, the bill takes account very clearly of the fact that in an oligoptic situation you are likely to have price leadership and closely matching prices most of the time. But what the bill deals with is closely matching conduct which has an anti-competitive effect in which the conduct itself is exclusionary. And we have illustrated before, by reference to a situation where everybody in an industry characterized by oligopoly refuses to sell to a particular class of buyer. Now, that kind of parallel conduct would raise a question under the joint monopolization provision. But merely following a price leader, would not.

The Chairman: I wonder if I might intervene for just a second so that our witnesses feel absolutely free, particularly if

[Translation]

et néfastes pour l'économie. Nous n'envisageons d'autre possibilité que de recommander la suppression de cet article.

Finalement, étant donné que des poursuites civiles sont maintenant prévues dans le cas des monopoles, nous suggérons que l'article 33, qui porte sur les monopoles illégaux, soit supprimé.

Outre ces remarques, vous trouverez dans l'annexe ci-jointe certaines recommandations et observations portant sur plusieurs points. Voilà l'essentiel de notre mémoire, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Frazee. Nous allons maintenant passer aux questions. Monsieur Stevens.

M. Stevens: Merci, monsieur le président. J'aimerais tout d'abord connaître la première réaction des fonctionnaires du ministère devant l'affirmation, par l'Association des banquiers canadiens, que l'adoption de ce bill causerait des problèmes en ce qui concerne l'application de la politique monétaire que le gouvernement aimerait poursuivre.

Le président: Monsieur Davidson.

M. Roy M. Davidson (sous-directeur principal des enquêtes et des recherches, ministère de la Consommation et des Corporations): Monsieur le président, il y aurait des politiques si le bill prévoyait ce que l'Association des banquiers canadiens pensait. Cependant, nous nous sommes efforcés, au cours de nos discussions sur les dispositions relatives aux monopoles conjoints de préciser ce que nous entendions par là et de souligner que l'objectif du projet de loi, et en fait son libellé, exigeait que des politiques parallèles aient un élément d'exclusion. Il est donc impensable que la réaction des banques aux annonces de la banque centrale soit interprétée comme des politiques parallèles ayant un élément d'exclusion, et cet article ne s'appliquerait pas.

M. Stevens: Monsieur le président, toute cette terminologie me rend un peu perplexe. Que voulez-vous dire, monsieur Davidson, lorsque vous parlez de politiques parallèles qui n'auraient pas d'élément d'exclusion? Je ne comprends pas bien.

M. Davidson: Monsieur le président le bill tient compte du fait que, dans une situation d'oligopole, une société fixe les prix sur lesquels les autres s'alignent la plupart du temps. Cependant, le bill porte précisément sur ces pratiques qui ont un effet anti-concurrentiel, car elles comportent un élément d'exclusion. Nous en avons déjà parlé dans le cas où, dans une situation d'oligopole, une industrie refuse de vendre à une certaine catégorie d'acheteurs. Ce genre de comportement parallèle serait alors réglementé par la disposition sur le monopole conjoint. Par contre, la fixation des prix par une société sur lesquels les autres s'alignent ne serait pas réglementée par cette disposition.

Le président: Je crois utile de rappeler à nos témoins qu'ils ont toute latitude pour intervenir, même si les questions sont

[*Texte*]

there are questions directed toward our counsel or witnesses from the department, to comment. We have tried to follow the practice that if points are made that might rest with the Committee as being statements of fact and you do not accept that, I think you should be given the right to intervene.

I know that you would agree, Mr. Stevens, and I just remind them of that.

Mr. Stevens, proceed.

Mr. Stevens: Mr. Chairman, you may have anticipated my next question, because I was going to put it to Mr. Frazee.

I felt it would be helpful if he could describe the sequence of events that occurs when the Bank of Canada wishes to indicate a change in monetary policy. How do they translate that through the banking community, and what are the individual banks expected to do in response to the position taken by the Bank of Canada?

Mr. Frazee: Mr. Stevens, the most obvious way that the central bank indicates its policy, a change of direction or a continuation of a certain direction, or an acceleration of a certain direction, is by a change in the bank rate. That is the one that is most visible. There are other times when they simply do it through open-market activities, making the money supply easy or tight. But the easiest one to draw as an example and the one which is being used in the current period is through interest rates. So, after the stock markets have closed on a certain afternoon, and sometimes it is even a Friday afternoon, the governor of the central bank will make a statement of his reasons for, let us say, a lowering, because that is what happened lately, of the bank rate. And usually, in giving his reasons, he refers to economic factors and policies which he thinks the central bank and the government should pursue et cetera. These are sent out by Telex to the chartered banks in the country and each chartered bank gets a certain number. One comes to my home just in case I am not at the office. And the same applies to the other banks.

• 0955

Now, from this point on I can only speak for our bank because, as you are aware, it is forbidden under the Bank Act for the banks to discuss or form any agreements whatsoever with respect to interest rates. What we do the following morning, and sometimes we do it at night by telephone, is have discussions amongst senior officers of the bank who are intimately involved in this subject as to whether or not we are going to make changes in our rates in response to the central bank. And we are very conscious of what the central bank's intentions are. We also have to be very conscious of the best interests of our own individual bank. So we probably continue the conversations the next morning, and when we have made a decision in our bank we announce it. Sometimes it has happened we have waited several days to make a decision. Sometimes we have trouble interpreting what the governor may have in mind. But more recently I have found that we have had no difficulty in deciding our course of action within about 24 hours of the message from the central bank. The message to

[*Traduction*]

adressées à notre conseiller ou à des fonctionnaires du ministère. Nous avons l'habitude de permettre à nos témoins d'intervenir quand ils le jugent utile.

Je suis sûr que vous êtes d'accord avec moi, monsieur Stevens, mais j'ai jugé bon de le leur rappeler.

Monsieur Stevens, vous avez la parole.

M. Stevens: Monsieur le président, vous avez un peu anticipé sur ma question suivante, étant donné que je voulais m'adresser à M. Frazee.

Pourriez-vous nous décrire la série d'événements qui se produit lorsque la Banque du Canada annonce une modification de la politique monétaire? Comment ce changement se transmet-il par l'intermédiaire du système bancaire, et que sont censées faire les banques en réponse à la décision adoptée par la Banque du Canada?

M. Frazee: Monsieur Stevens, le moyen le plus évident par lequel la banque centrale indique un changement, la poursuite ou l'accélération d'une politique, est de modifier le taux d'intérêt. C'est le moyen qui est le plus visible. Parfois, la banque centrale intervient directement sur le marché en augmentant ou en restreignant la masse monétaire. Cependant, la façon de procéder la plus simple est de modifier le taux d'intérêt. Ainsi, après la fermeture de la bourse, dans l'après-midi, et c'est souvent le vendredi après-midi, le gouverneur de la banque centrale expose les raisons pour lesquelles il a décidé, par exemple, de baisser le taux d'intérêt. Ce faisant, il invoque généralement les facteurs économiques qui sont intervenus et les politiques qui, à son avis, devraient être poursuivies par la banque centrale et le gouvernement. Ces déclarations sont envoyées par télex à toutes les banques à charte du pays, un numéro correspondant à chaque banque. Il y a même un numéro pour me contacter directement chez moi, au cas où je ne serais pas au bureau. Il en va de même pour les autres banques.

Comme vous le savez, la Loi sur les banques interdit aux banques de négociier ou de conclure des accords en ce qui concerne les taux d'intérêt. Dès le lendemain matin de l'annonce par le gouverneur de la banque centrale, et généralement nous le faisons le soir même, par téléphone, nous consultons les cadres supérieurs de notre banque qui s'occupent particulièrement de la question, afin de savoir si nous allons modifier nos taux d'intérêt en fonction de la décision de la banque centrale. Nous devons tenir compte des intentions de celle-ci, ainsi que des meilleurs intérêts de notre banque. Généralement, ces discussions se poursuivent le lendemain matin et, dès que nous avons pris une décision, nous l'annonçons. Il est arrivé que nous ayons dû attendre plusieurs semaines avant de prendre une décision, car nous avions des difficultés à interpréter l'intention du gouverneur de la banque centrale. Dans les cas les plus récents, j'ai constaté que nous n'avions aucun mal à prendre une décision dans les 24 heures qui suivaient le message de la banque centrale. Ce message

[Text]

us is what the monetary policy is the central bank wishes to follow for the next period. And we recognize our responsibilities as the instruments for implementation of monetary policy, and we have to take that very seriously. We also have to recognize that we have shareholders and others and we would not willingly do anything that was going to adversely affect the affairs of the bank.

The Chairman: Mr. Stevens.

Mr. Stevens: Through you, Mr. Chairman, Mr. Frazee, from your experience, have there been instances when one or more of the major banks have appeared to get out of step with one or more of the other major banks following the sequence of events that you have described, where your bank or the Bank of Montreal or some other bank may have made a move, feeling that they are in compliance with the Bank of Canada wish, and yet they find two or three weeks later that other banks have not followed suit?

Mr. Frazee: Yes, Mr. Chairman, this happens quite frequently. As a matter of fact, the last one that happened involved, let us say, our bank and the bank represented by Mr. Fullerton of the Commerce on the right. When we made an announcement of what we proposed to do at some future date his bank said it was too soon to make an announcement and they were going to continue to consider it and, as I recall, they did not make any announcement for quite a while. Now, that was an announcement.

I also had a personal experience some years ago when I was in Winnipeg, and it had particular significance for government because it was the Wheat Board we were involved in negotiations with. There was a change in the bank rate at that time and the Bank of Montreal raised its rate more than other banks did, so they were not at the same rate. The Canadian Wheat Board refused to pay the higher rate that the Bank of Montreal was charging and they wanted to transfer all their loans to the other banks. The only thing was that the loans were rather large at the time and money was rather tight at the time and we would have had difficulty in accommodating them. But here was an agency of the federal government that was virtually insisting that there be a common rate throughout the banking system. Eventually the Bank of Montreal either changed their rates or all the other banks went up. But this lasted for several weeks. There are other examples which perhaps my colleagues are aware of, but there have been other similar experiences.

The Chairman: This will be your last question, Mr. Stevens.

• 1000

Mr. Stevens: Thank you, Mr. Chairman. Perhaps I could put it also to Mr. Frazee. Bearing in mind the defence that Mr. Davidson is making of the proposed section and the uncertainties as to the joint monopolization wording, we find,

would be in conflict with joint courses of action pursued by the banking system in the implementation of monetary policy.

[Translation]

représente, pour nous, la politique monétaire que veut poursuivre la banque centrale pendant les mois qui suivent. Nous prenons cela très sérieusement, étant donné que nous sommes conscients des responsabilités que nous avons à assumer en tant qu'instruments de l'application de la politique monétaire. Nous devons également tenir compte des intérêts de nos actionnaires, ainsi que de ceux de la banque.

Le président: Monsieur Stevens.

M. Stevens: Monsieur le président, j'aimerais demander à M. Frazee si ces cas se sont produits où une ou plusieurs banques importantes se sont trouvées dépassées par la série d'événements que vous venez de décrire? Est-il déjà arrivé que votre banque, ou la Banque de Montréal, par exemple, ait décidé de prendre telle mesure qu'elle jugeait en conformité avec l'intention de la Banque du Canada et qu'elle se soit rendu compte, deux ou trois semaines plus tard, que les autres banques ne lui avaient pas emboîté le pas?

M. Frazee: Ceci se produit très souvent. En fait, le dernier cas qui se soit produit concernait notre banque et la Banque de Commerce, qui est représentée par M. Fullerton, à ma droite. Lorsque nous avons annoncé ce que nous avions l'intention de faire à une date ultérieure, sa banque avait déclaré qu'il était trop tôt pour faire cette annonce et qu'elle allait attendre quelque temps avant de prendre une décision. Il s'agissait donc d'une simple annonce.

Je me suis trouvé personnellement dans cette situation, il y a quelques années, lorsque je participais, à Winnipeg, à des négociations avec la Commission canadienne du blé. Le taux d'intérêt avait été modifié à ce moment-là et la Banque de Montréal avait haussé son taux d'intérêt à un niveau supérieur à celui des autres banques. En conséquence, la Commission canadienne du blé refusait de payer le taux supérieur de la Banque de Montréal et voulait transférer tous ses prêts aux autres banques. Le problème était que ces prêts étaient assez importants et que l'argent était cher à cette époque, sinon nous aurions eu du mal à satisfaire cette Commission. Cet organisme du gouvernement fédéral insistait presque pour qu'un taux d'intérêt uniforme soit appliqué dans tout le Canada. Finalement, la Banque de Montréal a modifié son taux d'intérêt, à moins que les autres banques aient décidé de hausser le leur, mais cette situation s'est maintenue pendant plusieurs semaines. Il y a peut-être d'autres exemples dont mes collègues aimeraient vous parler, mais je sais qu'il y a eu d'autres expériences de ce genre.

Le président: Ce sera votre dernière question, monsieur Stevens.

M. Stevens: Merci, monsieur le président. Peut-être pourrais-je poser la même question à M. Frazee. Compte tenu de l'appui que M. Davidson donne à l'article proposé et des incertitudes que pose le libellé de l'article sur les monopoles conjoints, vous dites:

il serait en conflit avec les entreprises communes menées dans le système bancaire pour l'application de la politique monétaire.

[Texte]

Could you relate where you feel that that conflict is going to occur with the background of the process you have just described?

Mr. Frazee: I think, Mr. Chairman, we looked at this proposed section very carefully trying to come up with some, what we would say were, rational and objective recommendations for amendment, trying to realize what the department had in mind. Quite frankly, we failed. I would sort of compare it to, let us say, a farmer or a gardener. He plants his seeds and he has to have fertile ground and a good climate for things to grow. Then he adds some incentive, puts a little fertilizer on and sometime during the year he has to use perhaps, some herbicides and pesticides, and so forth, but if he uses them too much, he kills the plants.

Now, to us, when we looked at the totality of this proposed section, we felt that if it is left as it is, even with the best intentions of the Advocate and the Board and the Minister and everybody else, there is room for abuses here which would not be in the best interests of this country. And we just could not come up with a recommendation. Specifically, our interpretation of this proposed section, and particularly proposed subsections d) and f), in cases where the banks fall in line with their prime rates—where this happens, as it usually does, and I could go into that in more detail—is that there is room in that specific area, for instance, for it to be challenged. And it recently has been challenged in the House on occasion, I believe, that the banks always seem to arrive at the same rate. We just feel that would be extremely dangerous.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. McCain: Excuse me. You used the word “abuses”. You are referring to abuses by the administration of the proposed act.

Mr. Frazee: Yes.

Mr. McCain: Thank you.

The Chairman: Thank you very much. Thank you, Mr. Stevens.

I see that Mr. Davidson would like to make a comment.

Mr. Davidson: Well, just a brief one, Mr. Chairman. Mr. Frazee's expression of concern there certainly adopts an interpretation of the provision which was not intended. Obviously the department will have to review the provision to make sure that it is not possible for that interpretation to continue.

The Chairman: Thank you very much.

We now move to Mr. Kempling.

Mr. Kempling: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Frazee, in your summary you say on page one under Constitutional Standing:

Doubts have been expressed on the constitutional validity of some features of the legislation.

[Traduction]

Pourriez-vous nous expliquer comment ce conflit surgirait, étant donné le processus que vous venez de décrire?

M. Frazee: Monsieur le président, nous nous sommes penchés sur cet article et nous l'avons étudié soigneusement afin de voir comment nous pourrions présenter des recommandations sensées et objectives pour l'amender, compte tenu des intentions des rédacteurs. Nous n'y avons pas réussi. Cela se compare un peu à la situation dans laquelle se trouve un agriculteur ou un jardinier. Il plante ses graines et, pour obtenir quoi que ce soit, il lui faut en plus un sol fertile et un bon climat. Plus tard, il ajoutera peut-être un peu d'engrais et, au cours de l'année, il se servira d'herbicide et de pesticide, mais il lui faut toujours en user avec parcimonie, sans quoi il tuera ses plantes.

De la même façon, lorsque nous avons examiné l'ensemble de cet article, nous nous sommes dit que, si on le laissait tel quel, même si l'administrateur, la Commission, le ministre, tout le monde, enfin, était animé des meilleures intentions, il y aurait quand même des abus et ce ne serait pas dans l'intérêt du pays. Mais nous n'avons néanmoins pas pu formuler de recommandation. Voici notre interprétation de l'article proposé, notamment des paragraphes d) et f), dans le cas où les banques exigent un taux correspondant aux taux préférentiels et c'est ce qui se passe la plupart du temps, mais je ne vous donnerai pas d'autres détails ici. Dans un cas particulier, par exemple, le libellé est assez vague pour qu'il soit remis en question. Du reste, il est arrivé qu'on le fasse à la Chambre, car on prétendait que les banques, de toute façon, en arrivaient toujours au même taux. Nous croyons que ce libellé est extrêmement dangereux.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur McCain.

M. McCain: Excusez-moi. Vous avez parlé «d'abus». Est-ce que vous songiez par là à des abus qui surgiraient dans l'application de la loi telle que proposée?

M. Frazee: Oui.

M. McCain: Merci.

Le président: Merci beaucoup. Merci, monsieur Stevens.

Mr. Davidson aimerait faire une remarque.

M. Davidson: Je serai bref, monsieur le président. Si M. Frazee s'inquiète du libellé de certains articles, c'est parce qu'il en fait une interprétation qui ne correspond pas à l'intention du rédacteur. De toute évidence, le ministère devra revoir les dispositions de la loi afin de s'assurer que cette interprétation n'est plus possible.

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Kempling a la parole.

M. Kempling: Merci, monsieur le président.

Monsieur Frazee, dans le résumé de votre mémoire, à la première page, sous la rubrique Constitutionnalité, vous dites:

Des doutes ont été exprimés quant à la constitutionnalité de certains aspects du projet de loi.

[Text]

Could you expand on that? What particular proposed sections are you referring to? You suggest a reference to the Supreme Court.

Mr. Frazee: Well, as we say in the main brief, Mr. Chairman, as I understand it, the greatest likelihood of conflict is in situations where civil causes for action and civil remedies have been provided where an attempt is made to regulate interprovincial business on other than criminal law basis. We did not attempt to document all these areas and in this particular instance, because we are federally incorporated, we are largely echoing the concerns that we hear from our business customers as to whether this bill would apply to them as provincially incorporated institutions and in terms of civil cases. We did not attempt to make a chapter and verse list but I can say that there is concern in the business community at large.

The Chairman: Mr. Kempling.

Mr. Kempling: In the proposed section dealing with the powers of the Competition Policy Advocate, where you say to protect against abuse of these powers, you recommend they be vested in the Minister, would you recommend any reduction in the powers of the Advocate as well as vesting the powers in the Minister?

• 1005

Mr. Frazee: I guess, Mr. Chairman, and I forget whether we said this in the brief, I would like to see the advocate have to get permission of the board before he goes off on some of his investigative efforts. I would like to have that a little more clearly defined, he does have to have permission of a member, one member, of the board to do a search.

In our brief we have suggested that if he were responsible to the Minister, this would probably provide the protection that is needed. I would draw a parallel here with the Inspector General of Banks who is responsible to the Minister. He has broad investigative powers and we think the system has worked pretty well, but he is responsible to the Minister, as I understand it, more directly and more intimately than would the advocate be in this case.

The Chairman: Mr. Kempling, I see that Mr. Bertrand would like to comment. Is that agreed?

Mr. Robert J. Bertrand (Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research Department of Consumer and Corporate Affairs): Mr. Chairman, I would like to draw the attention of the witness to the way the bill is structured, the present act is structured. Although the proposed act specifies power to the advocate, any exercise of such power is subject to a check by a member of the board. Powers to search has to be approved by a member of the board, power to question a witness and, similarly, power to request information has to be approved by a member of the commission. The next step then, if an inquiry is abandoned, is that it has to be accepted by the Minister who can order the continuation of the inquiry. The last check that has been built

[Translation]

Pourriez-vous développer? A quels articles proposés faites-vous allusion? Vous dites qu'on devrait en saisir la Cour suprême.

M. Frazee: Monsieur le président, nous nous expliquons dans notre mémoire. Les risques de conflits les plus vraisemblables se retrouvent dans les situations où l'on n'a pas prévu des actions et des recours civils et où l'on n'a pas essayé de réglementer le commerce intraprovincial sur une base autre que celle du droit criminel. Si nous n'avons pas élaboré ici, c'est parce que nous sommes constitués en société en vertu de lois fédérales, et nous ne faisons que vous transmettre les inquiétudes de nos clients du milieu des affaires, qui se demandent si ce projet de loi touchera les institutions qui sont constituées en société en vertu de lois provinciales et qui relèvent des tribunaux civils. Nous n'avons pas essayé de dresser une liste précise des gens qui s'inquiètent, mais tout ce que nous pouvons vous dire, c'est qu'en général, cela suscite des inquiétudes.

Le président: Monsieur Kempling.

M. Kempling: Dans le paragraphe qui traite des pouvoirs de l'administrateur de la politique de la concurrence, vous demandez, pour éviter tout abus de ces pouvoirs, de les confier au ministre. Recommandez-vous donc que l'on réduise les pouvoirs de l'administrateur tout en les confiant au ministre?

M. Frazee: Je ne sais plus si nous en avons parlé dans notre mémoire, monsieur le président, mais j'aimerais que l'administrateur soit obligé d'obtenir l'autorisation de la Commission, et non pas d'un seul membre de cette Commission, avant de lancer une enquête. Selon moi, ces pouvoirs devraient donc être plus clairement définis.

Dans notre mémoire, nous avons recommandé que l'administrateur soit responsable devant le ministre, ce qui assurerait sans doute la protection requise. Je pourrais d'ailleurs faire ici un parallèle avec l'inspecteur général des banques, qui se trouve dans cette situation. Il a des pouvoirs d'enquête très vastes, mais il relève directement du ministre, ce qui a permis de mettre sur pied un système très efficace.

Le président: Je vois que M. Bertrand voudrait faire une précision. Êtes-vous d'accord?

M. Robert J. Bertrand (sous-ministre adjoint, Politique de la concurrence et directeur des enquêtes et de la recherche, ministère de la Consommation et des Corporations): Je voudrais préciser, monsieur le président, que même si le projet de loi accorde certains pouvoirs à l'administrateur, ceux-ci ne pourront être exercés que sous le contrôle d'un membre de la Commission. Ainsi, les pouvoirs de perquisition doivent être approuvés par un membre de la Commission, tout comme les pouvoirs d'interrogation ou de requête d'informations. Si une enquête est abandonnée, le ministre peut ordonner qu'elle soit poursuivie. Le dernier contrôle qui a été prévu est que, chaque fois que l'administrateur veut présenter une demande d'en-

[Texte]

in there is that any time an application is contemplated by the advocate he has to obtain preliminary permission from one member of the board upon presentation of *prima facie* case.

We have been careful to build in the statute the principle of check and balance throughout. Maybe the witness is not satisfied with those checks and would like to improve them. We would like to have his suggestions.

Mr. Frazee: I guess, Mr. Chairman, it boils down to political accountability. There is a board which is appointed, but we do not know who the members of the board are going to be. I would hope because of this authority the board has, for instance, to approve searches and so forth that they would, as we suggest, have the status of Superior Court judges, but it concerns me that there will be an appointed board, an appointed official who has a degree of responsibility, certainly, to the board. I would like to see it clearly and ultimately at the political level. Certainly at the political level I assume that the Governor in Council has the authority to dismiss the advocate for improper performance of his duties, but we all know that is not an easy thing to do. I feel that inherent in the legislation are powers which go beyond what would be necessary to achieve the objectives of the government.

Mr. Kempling: Do you feel that if the advocate had to get the approval of the full board it would be . . .

Mr. Frazee: Mr. Chairman, I would say if the board is composed of people who would have the status of Superior Court judges, then I would be satisfied. I do not raise an issue with that particular fact. I would be concerned if the board were composed of someone of lesser stature, that one person could grant this permission. It would depend. As it stands now I am a little nervous about it because I do not really know who is going to be on this board, what the qualifications will be, but if they were Superior Court judges I would have no concern at all, with that kind of experience, background and stature.

The Chairman: Thank you, Mr. Kempling. Mr. Bertrand.

Mr. Bertrand: Mr. Chairman, I would like to draw the attention of the witness to the existence of the procedure for obtaining search warrants under the Criminal Code at the moment. Those warrants are obtained through application to a Justice of the Peace. That is not the same standard of care required as you would insist. It is even what you might say a lower one because we insist that it be a board member and a board member's having the specific qualification in there.

Another aspect that I would like to draw to the attention of the witness is the degree of control that a Minister can exercise. Under the bill the Minister can direct an investigation to be carried out. The Minister can order the advocate to do something. Similarly, the Minister can ask for a report, an interim report. The Minister could be fully aware of all the inquiries currently going on but ask for an interim report on the status of that inquiry.

Another aspect that you have to remember also is that, from a financial point of view, the Minister is responsible and the Minister delegates the authority to spend and the authority to sign and commit funds. Without that delegation of authority

[Traduction]

quête, il doit présenter un cas de *prima facie* devant un membre de la Commission.

Nous avons donc pris grand soin d'instaurer des contrôles à chaque étape du système. Il se peut que le témoin estime que ceci soit insuffisant et, dans ce cas, nous serions très heureux d'entendre ses suggestions.

M. Frazee: Je crois que tout ceci revient à une question de responsabilité politique. En effet, nous ne savons absolument pas qui seront les membres de la Commission, qui seront nommés. Étant donné les pouvoirs dont disposera la Commission, nous espérons que ses membres auront au moins le statut des juges de la Cour supérieure, mais le problème fondamental reste qu'il s'agira là de membres nommés. À mon avis, la responsabilité finale devrait être transmise au niveau politique. Certes, je suppose que le gouverneur en conseil a le pouvoir de renvoyer l'administrateur, s'il ne remplit pas correctement ses fonctions, mais nous savons très bien que cela n'est pas chose facile. Je crois donc que ce projet de loi accorde des pouvoirs dépassant largement ce qui serait nécessaire pour l'obtention des objectifs du gouvernement.

M. Kempling: Croyez-vous que si l'administrateur devait obtenir l'autorisation de la Commission elle-même . . .

M. Frazee: Si les membres de la Commission avaient le statut des juges de la cour supérieure, je serais très satisfait. Je crains cependant qu'il n'ait pas un statut aussi élevé, auquel cas ces pouvoirs pourraient faire l'objet d'abus. Pour résumer, je vous dirais que je suis assez troublé par le fait que je ne sais pas qui fera partie de la Commission ni quelles seront les qualifications des membres.

Le président: Merci, monsieur Kempling. Monsieur Bertrand.

M. Bertrand: J'aimerais attirer l'attention du témoin sur l'existence d'une procédure pour l'obtention de mandats de perquisition, en vertu du Code criminel. Ces mandats sont obtenus par l'intermédiaire d'une demande présentée à un juge de paix. Évidemment, cela ne correspond sans doute pas aux normes que vous souhaiteriez, puisque nous estimons que ce type de pouvoir doit faire l'objet d'une demande devant un membre de la Commission.

Un autre aspect de la question que j'aimerais porter à l'attention du témoin concerne le degré de contrôle que peut exercer le ministre. En effet, en vertu du projet de loi, le ministre peut ordonner qu'une enquête soit effectuée ou qu'un rapport intérimaire soit publié. Ainsi, il pourrait être parfaitement au courant des enquêtes en cours, mais souhaiter recevoir des rapports interimaire sur leur évolution.

En outre, le ministre est responsable sur le plan financier, et peut déléguer ses pouvoirs de dépenser. Sans cette délégation de pouvoirs, il n'y a pas d'indépendance possible. Le ministre peut donc contrôler les activités de l'administrateur.

[Text]

or that specific power to spend you have but a name in terms of independence. The Minister could be really controlling the activity.

The Chairman: Mr. Kempling, I gather you had a follow-up to this.

Mr. Kempling: Mr. Chairman, perhaps I could just comment on what Mr. Bertrand has said. That sounds all very nice, you know, in theory; it sounds great. But you know very well, as far as spending is concerned, the way the estimates are passed in this House. They are passed or they are deemed to have been passed by a specified date, so there is no authority in the House to do anything about that.

As far as the search warrant goes, I am sure you are aware as well that the RCMP, for instance, have JP's within the force and the whole thing can be very much in-house. You know as well that in the wiretap legislation we have the police, for instance, use one judge all the time, someone they know they can call on at a moment's notice and get wiretap permission from.

That is what I am afraid of. I agree very much with the concerns expressed by the witness. It all in theory sounds very nice but there is a very close in-house arrangement here whereby if you so choose you can circumvent the whole process as it is put in place. Thank you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Kempling.

Could I ask a very specific and brief supplementary myself? In light, Mr. Bertrand, of the powers of the Minister to direct an investigation, order a continuation of investigation, call for an interim report and the other matters that you have described, all of which seem to imply or vest in the Minister a power to direct activities respecting the business community that may be viewed in a negative way by them, why is it that there is no power to order a discontinuation of an investigation, which seems to me to be the other side of the coin? If one accepted the principle that the Minister should be able to do it in this direction, why can he not do it in the reverse direction, and for what reason is that withheld? Mr. Davidson.

Mr. Davidson: Mr. Chairman, since I have been around for too many years, perhaps I should mention the experience on that. The reason that the Minister does not have the power under the present legislation to order a discontinuance of an inquiry arises out of the experience between 1930 and 1935 when all inquiries under the Combines Act that were conducted were not reported upon. It arises also out of the experience in 1950 when the then Minister of Justice, Mr. Stuart Garson, failed as required by the act to publish a report of a combine in the flour milling industry.

So the reason for the a-symmetrical arrangement in the existing act arises out of the fear that the Minister might be too subject to pressure from the business community or from those interested in a particular inquiry, he would be too vulnerable to pressure, to discontinue. On the other hand, the feeling is that if the Advocate or the director under the act was too lethargic and was failing to do his duty, there would not be a similar disadvantage in having the Minister in a position to compel him to take action.

[Translation]

Le président: Monsieur Kempling, je suppose que vous voudriez poursuivre.

M. Kempling: Je voudrais répondre à M. Bertrand, monsieur le président. Ceci semble parfait, en théorie, mais vous savez très bien comment sont adoptés les budgets de dépenses, au Parlement. Ils sont censés avoir été adoptés à une date fixée d'avance et la Chambre ne peut absolument rien y faire.

En ce qui concerne les mandats de perquisition, vous savez très bien comment fonctionne la GRC et que tout peut se faire en douce. Vous savez également qu'en ce qui concerne l'écoute électronique, par exemple, la police fait toujours appel à un juge, de qui elle peut obtenir des autorisations dans des délais très courts.

Voilà donc ce qui m'inquiète. Je partage de ce fait les préoccupations des témoins, car, si tout ceci semble parfait en théorie, rien n'empêchera de détourner tout le processus, en pratique.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Kempling.

Puis-je poser une brève question supplémentaire? Vous avez précisé, monsieur Bertrand, les pouvoirs du ministre en matière d'enquêtes, de rapports intérimaires, etc. Tout ceci me porte à croire que le ministre a les pouvoirs nécessaires pour ordonner que certaines activités soient entreprises qui pourraient être interprétées négativement par les milieux d'affaires. Comment se fait-il donc que le ministre n'ait pas également les pouvoirs opposés, c'est-à-dire d'ordonner la cessation d'une enquête? En effet, si on accepte que le ministre ait le droit d'ordonner qu'une enquête soit lancée, pourquoi ne pourrait-il pas également avoir celui de l'interrompre? Monsieur Davidson.

M. Davidson: Peut-être pourrais-je vous faire un bref historique de la question, monsieur le président. La raison pour laquelle le ministre n'a pas le pouvoir d'ordonner l'interruption d'une enquête, en vertu de la loi actuelle, vient de l'expérience que nous avons connue entre 1930 et 1935, lorsque toutes les enquêtes effectuées en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions ne faisaient l'objet d'aucun rapport. En outre, en 1950, le ministre de la Justice, M. Stuart Garson, n'avait pas publié de rapport d'enquête sur une coalition dans l'industrie meunière, alors que la loi l'exigeait.

S'il y a donc des dispositions particulières à ce sujet, dans la loi actuelle, cela vient de la crainte que le ministre soit sujet à des pressions de la part du milieu des affaires ou des parties concernées par telle ou telle enquête. Par contre, il a été considéré que si l'administrateur était léthargique et ne remplissait pas ses fonctions, il n'y aurait pas de désavantages à ce que le ministre puisse l'obliger à agir.

[Texte]

The Chairman: It seems that if you are afraid of the directors being lethargic perhaps there is some concern about him being overly enthusiastic as well and that is the other side of the coin, I suppose.

The other comment I would make is that it is unfortunate if democracy is so fragile that it cannot be relied upon to deal with these questions perhaps but in any event, we now proceed to Mr. Clermont.

M. Clermont: Merci, monsieur le président.

A la page 8 du mémoire de l'Association des banquiers canadiens, on prétend, au sujet des pouvoirs de l'administrateur, que l'abandon de la nécessité de la permission du ministre semble signifier que les exigences en vigueur pour une telle permission ont été éliminées.

Les témoins auraient-ils l'obligeance de préciser la nature de ces pouvoirs qui ont été enlevés, ou qui seraient enlevés de la loi actuelle?

M. J. Machabée (vice-président, Association des banquiers canadiens): Monsieur Clermont, ce que nous disons dans notre mémoire, c'est qu'il semblerait que l'autorité totale soit entre les mains de la Commission et de l'administrateur.

M. Clermont: Vous voulez parler du projet de loi C-42...

M. Machabée: C'est exact.

M. Clermont: ...comparé à la Loi actuelle sur la concurrence.

M. Machabée: C'est exact.

Évidemment, sous toute réserve, nous croyons que le ministre qui est tout de même le responsable vis-à-vis du Parlement et vis-à-vis aussi du monde des affaires qui serait affecté par le Bill C-42, ne semble pas jouer un rôle, comme le disait M. Bertrand précédemment, à la fois positif et de contrôleur. La Commission et l'administrateur sont donc vis-à-vis de qui que ce soit les seuls responsables. C'est pourquoi nous pensons que le ministre, ou à défaut la Commission, ait le statut d'un juge de Cour supérieure, et devraient tout de même, tous deux, être les responsables.

M. Clermont: Oui, mais actuellement est-ce que l'administrateur qui a la responsabilité de la Loi sur la concurrence doit rendre compte au ministre, ou quoi?

M. Machabée: Nous suggérons en effet, que ce soit le ministre qui soit responsable à moins que...

M. Clermont: Oui, mais dans la loi actuelle, ce n'est pas le ministre.

M. Machabée: Non, non.

M. Clermont: Alors, c'est pour cela que vous dites à la page 3, qu'il semblerait que l'administrateur ne soit pas responsable devant le ministre...

M. Machabée: C'est ce que nous disons. Dans le projet de loi actuel, il n'est responsable devant aucun ministre et même pas le ministre qui est le grand responsable normalement.

M. Clermont: En ce qui regarde l'autorité de la Commission, à la page 10, vous critiquez le projet de loi parce qu'il est vague et ne définit pas bien les termes employés. Mais vous

[Traduction]

Le président: Vous semblez craindre un certain manque d'activités de la part du directeur, mais peut-être devriez-vous également vous préoccuper d'un excès de zèle éventuel de sa part.

Je voudrais également dire qu'il est regrettable que vous sembliez croire que la démocratie est tellement fragile que l'on ne puisse lui faire confiance pour régler ce genre de problèmes. Cela dit, je donne la parole à M. Clermont.

Mr. Clermont: Thank you, Mr. Chairman.

On page 8 of your brief, you talk of the powers of the Advocate and you mention that it would appear that the abandonment of the need for ministerial permission seems to mean that the present requirements for such permission have been eliminated.

Could you give us any detail on the nature of those powers, which would be eliminated by the bill?

Mr. J. Machabée (Vice-Chairman, Canadian Bankers' Association): What we said in our brief, Mr. Clermont, is that it would appear that the full powers would be vested in the hands of the board and of the Advocate.

Mr. Clermont: Through Bill C-42...

Mr. Machabée: Yes.

Mr. Clermont: ... as compared to the present competition legislation?

Mr. Machabée: Correct.

The fact that the Minister is responsible to the Parliament and perhaps also to the business world, does not seem to be a positive means of control, as Mr. Bertrand mentioned a while ago. The board and the Advocate then remain the only responsible authorities. This is why we believe that the Minister or, failing that, the Board, should have the status of a superior court judge and that both should be responsible.

Mr. Clermont: But, under the present legislation, does the Advocate have any responsibility to the Minister, under the present legislation?

Mr. Machabée: We suggest that it should be the Minister who should be responsible, unless...

Mr. Clermont: Yes, but in the present legislation, it is not the Minister.

Mr. Machabée: No.

Mr. Clermont: Then, why do you say on page 3 that it would appear that the Advocate is not responsible to the Minister...

Mr. Machabée: Under the bill, he is not responsible to any minister and not even to the one who would normally be the main authority.

Mr. Clermont: As far as the powers of the Board are concerned, you criticize the bill, on page 10, because it is too general and does not give any clear definitions. However, you

[Text]

semblez concéder que les questions économiques ne peuvent généralement pas être tranchées rapidement et clairement. Toutefois, en alléguant ces faiblesses, votre mémoire semble mettre l'accent sur la possibilité d'interjeter appel des décisions de la Commission et d'orienter cette dernière vers le droit plutôt que vers l'économie ou une autre discipline.

Alors, pourriez-vous nous dire pourquoi vous mettez tant en doute l'objectivité de d'autres disciplines?

M. Machabée: Je m'excuse, monsieur Clermont, vous avez dit page 10?

M. Clermont: Oui, à la page 10, en ce qui regarde l'autorité de la Commission.

• 1020

M. Machabée: Oui.

M. Clermont: Je ne sais pas ce qui est arrivé, monsieur le président, mais votre mémoire ne nous est parvenu seulement qu'hier soir. Alors, il a fallu regarder cela... Mr. Chairman, why did we not receive that brief before last night?

The Chairman: Because it was not translated, Mr. Clermont, which is our policy, as you know.

Mr. Clermont: But do not tell me, Mr. Chairman, that the Bankers Association were not able to send this Committee a brief in both official languages. Do not tell me that.

The Chairman: Well, if you have forbidden me to tell you that, obviously I will not tell you that. But the fact of the matter is that there is no requirement for a submission to come in in both official languages.

Mr. Clermont: They call themselves the Canadian Bankers Association and they have branches throughout Canada. I am very, very surprised that such an organization was unable to send the Committee a brief, Mr. Chairman, in both official languages. And they call themselves a Canadian association; I am surprised.

The Chairman: I think Mr. Gray has a point to be made. Before I call Mr. Gray I just underscore again that the Committee does not insist, nor even request, submissions in both official languages.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, I am making my remarks through you for the witnesses. I know very well that you are not responsible for the Association.

Mr. Gray: Well, Mr. Chairman, there are two matters here. First, and I invite my distinguished colleague, Mr. Clermont, to ponder this somewhat further, I think it is a basic principle of the operations of Parliament and the federal government that any citizen or group can approach it in the official language of their choice...

The Chairman: Agreed.

Mr. Gray: ... whether or not they have the capacity to approach it in both and that applies in my view whether they are individuals or groups with all sorts of resources. But where the problem arises is in respect of the supporting services of this Committee. We have a very serious matter before us and

[Translation]

seem ready to concede that economic matters cannot generally be clearly and quickly solved. Mentioning these weaknesses, your brief seems to insist on setting up an appeal mechanism about the decisions of the board, which would move us towards the judiciary rather than to economics.

Could you tell us why you are so much in doubt about the objectivity of other fields of study?

Mr. Machabée: I am sorry, Mr. Clermont, you mention page 10?

Mr. Clermont: Yes.

Mr. Machabée: Yes.

Mr. Clermont: I do not know what happened, Mr. Chairman, but the brief was only sent to us yesterday evening. So... Pourquoi n'avons-nous pas reçu ce mémoire plus tôt, monsieur le président?

Le président: Parce qu'il n'était pas traduit, monsieur Clermont; comme le savez, nous ne distribuons pas les mémoires tant qu'ils ne l'ont pas été.

M. Clermont: Mais ne me dites pas, monsieur le président, que l'Association des banquiers n'était pas capable de nous envoyer ce mémoire dans les deux langues officielles.

Le président: Si vous ne voulez pas que je vous le dise, je ne vous le dirai évidemment pas. Cela dit, je préciserai que nous ne demandons pas aux témoins de nous envoyer leur mémoire dans les deux langues.

M. Clermont: Mais il s'agit ici de l'Association des banquiers canadiens, qui a des filiales dans tout le pays. Je suis vraiment très, très surpris qu'une telle organisation n'ait pas pu nous envoyer son mémoire dans les deux langues officielles, monsieur le président. Comment peut-elle, dans ce cas, prétendre être une association canadienne?

Le président: Je crois que M. Gray souhaite intervenir, mais, avant de lui donner la parole, j'insisterai sur le fait que nous ne demandons pas que les mémoires nous soient envoyés dans les deux langues officielles.

M. Clermont: Certes, monsieur le président, mais j'adresse mes remarques aux témoins. Je sais fort bien que vous n'êtes pas responsable des activités de l'association.

M. Gray: Il semble y avoir deux problèmes, ici, monsieur le président. Tout d'abord, et j'inviterai mon éminent collègue, M. Clermont, à réfléchir sur ce principe; je crois que l'un des principes fondamentaux du gouvernement fédéral est que tout citoyen peut s'adresser à lui dans la langue officielle de son choix...

Le président: Exact.

M. Gray: ... ce qui s'applique à la fois aux particuliers et aux groupes, quelles que soient leurs ressources. Cela dit, il semble y avoir un problème à l'égard des services de soutien du Comité. Ce que je veux dire ici pourrait être interprété négativement par certains, ce que je regrette. Cependant, nous

[Texte]

what I say may be taken as a reflection on others, I am sorry it appears that way, but I think the work of this Committee should be organized so that there is a gap of several days minimum between the appearance of a witness and the provision of their briefs. I sought in vain copies of briefs for today from the staff of this Committee yesterday. I am told by my colleague, Mr. Clermont, that some mysterious brown paper parcel arrived at his door late last night after the vote. He is a lucky fellow because none apparently arrived at my door and perhaps these are matters better left to the discretion of the steering committee. But we have an obligation to the people of Canada in the study of this matter. Some of us have a certain amount of knowledge of the issues and can respond directly to those presented by witnesses, but I think the procedure should be reviewed so there is a better organization of the flow of distribution of briefs and their translation.

The Chairman: I just draw to your attention not in a defensive way for the staff of the Committees Branch but we have had 186 briefs, very substantive ones, and . . .

Mr. Gray: We do not have 186 hearings.

The Chairman: No, but . . .

Mr. Gray: It is 186 witnesses.

The Chairman: It is 186 briefs. They are all treated equally by the Committee and those briefs from witnesses appearing before the Committee are given priority and it depends on when they come in and how they go through. I accept the comments. I agree. Maybe we need a lot more staff in the Committees Branch. I do not know how many work there but there must be hundreds of them that they are getting it all through. It is an enormous task.

I think our witness, Mr. Frazee, would like to make a comment respecting this.

Monsieur Clermont.

M. Clermont: Monsieur le président, avec tout le respect que je dois à mon collègue, M. Gray, je sais très bien que lorsqu'un témoin ou un groupe de témoins vient devant un comité de la Chambre des communes, il peut envoyer un mémoire dans une des deux langues officielles. Cela je le sais monsieur le président. Mes remarques s'adressaient au groupe que nous avons devant nous aujourd'hui. Il s'agit d'un groupe important qui n'a pas cru bon d'envoyer son mémoire dans les deux langues officielles. Monsieur le président, je ne peux pas comprendre cela, parce qu'en fin de compte il y a des succursales au Québec comme dans les 9 autres provinces du Canada. Je ne peux pas comprendre que l'Association des banquiers canadiens n'ait pas cru bon d'envoyer son mémoire dans les deux langues. Vous le savez très bien . . . nous avons eu d'autres groupes comme celui qui est venu témoigner hier; il représentait un groupe de plusieurs compagnies, et le mémoire a été envoyé dans . . . si je me trompe, le greffier me corrigera, dans les deux langues officielles.

The Chairman: I am afraid we are going to have to move on. We have 36 minutes left to deal with this . . .

[Traduction]

devons examiner une question très importante et je crois que nos travaux devraient être organisés de manière à ce que plusieurs jours, tout au moins, puissent s'écouler entre la réception des mémoires et la comparution des témoins. Je dois vous dire que je me suis adressé hier au personnel du Comité pour obtenir des exemplaires des mémoires d'aujourd'hui, mais en vain. Mon collègue, M. Clermont, m'indique qu'une enveloppe mystérieuse a été livrée à sa porte, tard hier soir, après le vote. Il a plus de chance que moi, car, jusqu'à présent, je n'ai toujours rien reçu. Peut-être devrions-nous soumettre cette question au comité directeur, mais il me paraît important de dire que nous avons des responsabilités à l'égard de la population et que, même si certains d'entre nous connaissent les problèmes qui nous sont soumis et peuvent donc directement répondre aux remarques des témoins, nous devrions quand même être mieux organisés en ce qui concerne la distribution des mémoires et leur traduction.

Le président: Sans vouloir me porter à la défense du personnel de la Direction des comités, je crois important de vous signaler que nous avons reçu 186 mémoires, très longs . . .

M. Gray: Nous n'avons pas eu 186 audiences.

Le président: Non, mais . . .

M. Gray: Il s'agit de 186 témoins.

Le président: De 186 mémoires. Ils sont tous traités de la même manière par le Comité, et nous accordons la priorité aux mémoires des témoins invités à comparaître. Je reconnais cependant que vos remarques sont valables. Peut-être la Direction des comités devrait-elle disposer d'un personnel plus nombreux. Je ne sais pas combien elle a d'employés actuellement, mais elle doit en avoir beaucoup, si j'en crois tout le travail qu'elle effectue, qui est énorme.

M. Frazee voudrait faire une remarque à ce sujet.

Mr. Clermont:

Mr. Clermont: With all due respect, Mr. Chairman, I would like to mention to Mr. Gray that I am very aware that witnesses can send briefs in one or the other of the official languages. My comments, however, were specifically directed to today's witnesses. I do not understand why such an important group did not think it wise to send its brief in both languages. Indeed, this group has branches in Quebec as well as in the other provinces. How then could they decide not to send their brief in both languages? As you know perfectly well, we have had other witnesses, such as yesterday, who sent their brief in both languages, if I am not mistaken.

Le président: Je crains que nous ne soyons obligés de passer à un autre sujet. Il ne nous reste que 36 minutes . . .

[Text]

M. Clermont: J'ai utilisé mon temps de parole, monsieur le président; j'ai fait mes remarques dans le cadre de mes 10 minutes, et je ne pose pas d'autres questions. Merci.

• 1025

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Frazee wants to make a comment and I think he has every right to do so at this time.

Mr. Frazee.

Mr. Frazee: Mr. Chairman, under all normal circumstances the Canadian Bankers' Association would submit all briefs in two languages. On this occasion, because of the time considerations, we were advised by the government not to hold it up for translation, that it would be done by the government.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Clermont: I am sorry, not the government, Mr. Frazee.

The Chairman: It would be by the Committees Branch.

Mr. Frazee: The Committees Branch.

The Chairman: Okay, Mr. Ritchie, please.

Mr. Ritchie: Mr. Chairman, you seem quite concerned about the powers of the advocate in a one-page sentence on page 9,

... this age of increasing concern with government regulation that the scope of the Advocate's duties and powers has been considerably extended ...

Could you elaborate a bit on what, in the next sentence, you go on to say. "In what way" do you feel that companies, not only the banking institutions but other people, would be spending time trying to figure out what the advocate would be thinking of some proposed business venture. Do you feel you would have staff looking at everything you do saying: I wonder how the advocate will look at what we hope to do of this venture. I mean like we all do individually. We think of the income tax before we go out and buy a package of cigarettes.

Mr. Frazee: Well, I guess, Mr. Chairman, that the easy answer to the question or comment is that nothing creates more uncertainty and more caution in businessman than more uncertainty. We feel that the bill as it is presently proposed gives very extensive powers to the advocate. In fact, we suggest in the brief that between the advocate and the board they have powers which exceed those of almost any other person in government elected or otherwise. We feel that these broad powers, particularly the investigative powers just add another element of uncertainty to what might happen. Now, in some cases what we have suggested is some tightening up of the language, avoiding perhaps some of the broad general words that are used, but primarily what we are talking about there is the fact that the powers of the advocate are considerable. We have no way of knowing, no businessman has any way of knowing whether the advocate is going to interpret the act and his responsibilities as the department would hope that he would do as the thinking prevailed at the time the bill was passed. We would be concerned, what happens 10 years from now if people change and the reasons and the philosophy

[Translation]

Mr. Clermont: I made these comments, Mr. Chairman, during my time. If it has expired, I shall not ask any other questions. Thank you.

Le président: Merci beaucoup.

Mr. Frazee voudrait faire une remarque et je pense qu'il en a le droit.

Monsieur Frazee.

M. Frazee: En règle générale, monsieur le président, l'Association des banquiers canadiens soumet tous ses mémoires dans les deux langues. Cette fois, du fait d'un délai trop court, nous avons été avisés par le gouvernement d'envoyer notre mémoire, dont la traduction serait assurée par le gouvernement.

Le président: Merci beaucoup.

M. Clermont: Pas par le gouvernement, monsieur Frazee.

Le président: Par la Direction des comités.

M. Frazee: C'est cela.

Le président: Monsieur Ritchie.

M. Ritchie: Vous semblez être très préoccupés par les pouvoirs de l'administrateur, comme l'indique cette déclaration à la page 9 de votre mémoire:

... à une époque où l'on se préoccupe de plus en plus de l'intervention gouvernementale, les pouvoirs et fonctions de l'administrateur ont été considérablement étendus ...

Pourriez-vous préciser ce que vous entendez par là? Voulez-vous dire que les entreprises, et pas seulement les banques, passeront tout leur temps à essayer de deviner comment l'administrateur pourrait interpréter telle ou telle de leurs activités? Croyez-vous que les entreprises se trouvent dans la même situation que les particuliers, puisque nous en sommes maintenant à songer à l'impôt sur le revenu chaque fois que nous voulons acheter un paquet de cigarettes?

M. Frazee: Pour répondre simplement, monsieur le président, je dirais que rien n'est plus néfaste aux affaires que l'incertitude. Nous pensons que, sous sa forme actuelle, le projet de loi accorde des pouvoirs très vastes à l'administrateur. En fait, dans notre mémoire, nous indiquons qu'entre eux, l'administrateur et la Commission ont des pouvoirs supérieurs à pratiquement tous les membres du gouvernement. Ces pouvoirs, surtout en matière d'enquête, ne feront donc qu'ajouter un nouvel élément d'incertitude dans les affaires. Dans certains cas, l'emploi de termes plus judicieux ou mieux définis permettrait de remédier à la difficulté, mais il n'en resterait pas moins que les pouvoirs de l'administrateur seraient toujours considérables. Finalement, aucun homme d'affaires ne peut savoir comment l'administrateur interprétera la loi ou ses propres responsabilités. Les interprétera-t-il toujours conformément aux intentions du ministère, à l'époque de l'adoption de la loi? Que se passera-t-il dans dix ans, avec de nouvelles personnes et de nouvelles circonstances économiques? Tout peut très bien changer, mais nous aurons toujours un fonctionnaire nommé, non responsable devant le ministre et disposant

[Texte]

underlying some aspects of the bill are lost and there we have an appointed official who is not really, as we read it, responsible to the Minister even, who has very broad powers to investigate and interrupt business processes.

Mr. Ritchie: Well, Mr. Chairman, I will ask the witness, as a western Canadian, and we are in the process I think of developing new and different institutions out there, which we sadly lack, do you foresee that the section on mergers and so on might work against us? I think in a general way we are poorly served by Ottawa bureaucracy as a westerner partly because we are a long way from the centre of power. But do you see this section on mergers and so on, if there are some changes in our financial structure which means I think out west new financial institutions, might make it difficult or would it depend on the advocate's personal opinion of the situation?

Mr. Frazee: Mr. Chairman, in the area of mergers, we have largely addressed ourselves to our own industry. We have not endeavoured too much to interpret it as it applies to the broad sector of Canadian business. As it now stands the Minister of Finance has the approval authority and we agree with that. As the provision now stands though, the Minister may certify a merger "is desirable in the interests of the stability of the financial system". We feel that as long as it is not contrary or does not adversely affect the financial system the Minister should have the authority to approve it.

• 1030

Sometimes a merger may be desirable between two organizations which do not have broad application for the public at large: they do not adversely affect the public but they do not have broad applications. We think the whole substance of the bill would be better served if there were more emphasis on collusion, injury to the public, the negative aspects rather than this one where it is a rather passive thing. On mergers, that is our proposition.

Mr. Ritchie: My interpretation of your brief is that to make more clear some limits of the Advocate you would rely on three general areas: firstly, that the Minister would be more involved; secondly, that the Department of Finance will be the main administrator of this proposed act; and, thirdly, an appeal board of some type. Would you say that the whole competition should remain in Finance or only the particular industry you are speaking of?

Mr. Frazee: Mr. Chairman, we are speaking of our own industry there. It is sometimes not believable when we say that our industry is unique but it is. We are the instruments for the implementation of monetary policy of the central bank which in turn is reflecting the government's intentions, I would think. Banking may look like a simple exercise; it is not all that simple. We think the Canadian banking system, and I would not say this is a personal opinion, this is a fact, would stand the test in comparison to any banking system in the world today in the service that it has provided to the Canadian public. It has worked well; it has worked well partly because it was adminis-

[Traduction]

de pouvoirs d'enquête très vastes, pouvant perturber les activités des sociétés.

M. Ritchie: Puisque je représente l'ouest du pays, qui est une région où l'on met au point de nouvelles institutions, j'aimerais demander au témoin s'il estime que l'article du projet de loi concernant les fusions pourrait être néfaste à ces nouvelles initiatives? En règle générale, l'Ouest est très mal servi par les bureaucrates d'Ottawa, sans doute parce que nous sommes très loin des centres de pouvoir. Pensez-vous cependant que cet article sur les fusions pourrait freiner l'évolution de nos mécanismes financiers, ou tout dépendrait-il de l'opinion personnelle de l'administrateur?

M. Frazee: Je dois dire qu'en ce qui concerne les fusions, monsieur le président, nous nous sommes essentiellement intéressés à notre propre secteur d'activité. Nous n'avons pas cherché à en interpréter les applications à l'ensemble du monde des affaires canadien. Selon la forme actuelle du bill, le ministre des Finances est habilité à approuver les fusions, ce que nous approuvons. Mais de plus, le ministre peut certifier qu'une fusion est souhaitable pour assurer la stabilité du système financier. Dès lors qu'une fusion n'est pas en contradiction et n'a pas d'effet préjudiciable sur le système financier, nous estimons que le ministre doit être habilité à l'approuver.

Il arrive parfois qu'une fusion entre deux sociétés soit souhaitable, lorsque les activités de cette société n'ont pas de répercussion sur le public. Les objectifs du bill seraient mieux assurés si on attachait plus d'importance à la collusion, au préjudice causé au public, ainsi qu'aux autres aspects négatifs, plutôt qu'à cet aspect-ci, qui est plutôt passif. Voilà donc ce que nous proposons en ce qui concerne les fusions.

M. Ritchie: Vous proposez dans votre mémoire, afin de mieux délimiter les pouvoirs de l'administrateur, les trois mesures suivantes: assurer une plus grande participation du ministre; deuxièmement, que le ministère des Finances soit le principal administrateur de ce projet de loi et, troisièmement, de créer une commission d'appel. A votre avis, la Commission de la concurrence devrait-elle relever du ministère des Finances, ou bien uniquement le secteur dont vous avez parlé.

M. Frazee: Nous avons parlé uniquement de notre propre secteur qui, sans exagérer, est vraiment unique en son genre. C'est nous en effet qui devons mettre en œuvre la politique monétaire de la banque centrale, politique qui traduit les intentions du gouvernement. Les opérations bancaires ne sont pas aussi simples qu'il paraît. Je crois pouvoir dire, sans risque d'être contredit, que le système bancaire canadien se compare favorablement à ce qui se fait dans d'autres pays du point de vue des services au public. Or, ces résultats positifs sont dus essentiellement au fait que ce système a été administré exclusivement par le ministère des Finances.

[Text]

tered in the past almost virtually exclusively by the Department of Finance.

Mr. Ritchie: In the banking system do you include credit unions and all our . . .

Mr. Frazee: I am talking about the chartered banks, although there is a number of other institutions which are getting pretty close to the banking business.

Mr. Ritchie: Do you think they should remain as far as this proposed act is concerned under Finance too, your credit unions and your near-banks?

Mr. Frazee: That is a little difficult. If they come under the Bank Act, yes. And we do not know what is going to happen in the Bank Act; we have an idea. Many of them are provincially incorporated. I am not sure in my own mind the extent to which this proposed act will apply to these provincially-incorporated institutions; that is one of the constitutional issues. So I guess I would have to hedge on the question. I had not thought it through. If they do to the extent that they come under the Bank Act, then it should be the Department of Finance.

Mr. Ritchie: What about the composition of the Appeal Tribunal? Where would you draw the people from or what height would you draw them from?

Mr. Frazee: The legal profession because they would have the status. We think it would be equivalent to an appeal court and once it went to that Appeal Board it should become part of the existing judiciary system with appeal through to the Supreme Court if necessary.

Mr. Ritchie: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Dr. Ritchie. Mr. Gray.

Mr. Gray: Thank you, Mr. Chairman. This may have already been covered to some extent by others but I would like at least for my own satisfaction to have our witnesses demonstrate for me, from the wording of the proposed act and in comparison with the existing act, the basis for the contention that the Competition Policy Advocate will have vast, sweeping powers going beyond those he has already. It seems to me he has pretty broad powers already and has had such powers for many years. In looking at the Act and your brief, the only thing I can see is the reference to the ability of the advocate not only to seize documents but also things, and his ability to intervene on behalf of the public in the proceedings of regulatory boards. Can you point to anything else going beyond what is in the existing law?

• 1035

Mr. Frazee: Mr. Chairman, Mr. Gray has certainly put his finger on the obvious ones that come to mind. I would like to just refer to my colleagues for a minute to make sure I am not overlooking anything.

The Chairman: I thought you might want to proceed. If they come up with something, they can bring it to your attention.

[Translation]

M. Ritchie: Incluez-vous les coopératives de crédits dans le système bancaire?

M. Frazee: Je parle uniquement des banques à charte, bien que d'autres institutions financières aient des activités très analogues.

M. Ritchie: A votre avis, ces autres institutions, comme les coopératives de crédit, devraient-elles relever également du ministère des Finances aux fins de l'actuel projet de loi?

M. Frazee: Dans la mesure où elles relèvent de la Loi sur les banques, je dirais que oui. Mais nous ne savons pas comment la Loi sur les banques va évoluer. Certaines de ces institutions sont constituées en société aux termes de lois provinciales, et je me demande dans quelle mesure les dispositions du présent bill s'appliqueraient à pareilles sociétés. C'est une question d'ordre constitutionnel. Je n'ai pas vraiment réfléchi à la question. Mais je pense que, dès lors qu'une institution financière relève de la Loi sur les banques, elle devrait également relever du ministère des Finances.

M. Ritchie: Qui, à votre avis, devrait faire partie du tribunal d'appel?

M. Frazee: Essentiellement les avocats et les magistrats qui sont qualifiés pour occuper pareil poste. Ce tribunal devrait être équivalent à une cour d'appel et faire donc partie intégrante du système judiciaire existant, avec possibilité d'appel jusqu'à la Cour suprême, au besoin.

M. Ritchie: Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie, monsieur Ritchie. La parole est à M. Gray.

M. Gray: Je vous remercie, monsieur le président. Même si la question a déjà été soulevée par d'autres, je voudrais néanmoins que les témoins m'expliquent pourquoi, à leur avis, l'administrateur disposera de pouvoirs bien plus étendus que ceux dont il dispose actuellement. Il me semble qu'il dispose de pouvoirs assez étendus depuis de nombreuses années déjà. Tout ce que j'ai pu trouver dans le projet de loi et votre mémoire, c'est que l'administrateur est habilité non seulement à saisir des documents, mais également des objets, des choses, ainsi que le fait qu'il peut intervenir au nom du public lors des délibérations des commissions de réglementation. En quoi ces pouvoirs dépasseraient-ils les pouvoirs dont il dispose déjà?

M. Frazee: M. Gray a justement relevé ceux qui sautent aux yeux. Je voudrais, si vous le permettez, monsieur le président, consulter mes collègues pour voir si je n'ai rien oublié.

Le président: Vous pourriez commencer et, si vous oubliez quelque chose, vos collègues vous le signaleront.

[Texte]

Mr. Frazee: You have identified the principal concern.

Mr. Gray: You express concern about the word "things." It seems to me that this is a very reasonable addition to the Act in view of the changing nature of keeping information. Are you in effect suggesting to this Committee that rather than keeping information in the form of pieces of paper, ledgers and record books maintained by guys with the green eyeshades and quills, there is a move to computer data stored on discs and belts, in fact on little bits of circuitry, that the advocate or whatever you want to call him—and I personally think there could be a better name—should not be able to have access to that material?

Mr. Frazee: Mr. Chairman, that the word "thing"—I could not define the word "thing" because it includes just everything, and one would have to define it too far.

Mr. Gray: Well, what is there in it that would be improper for the advocate to look at in the course of an investigation under this Act? If the word "thing" is left out then it would seem to me that he would not be able to get information which is kept in the modern and evolving methods of data processing and so on. Do you want him to be prevented from doing that?

Mr. Frazee: No, Mr. Chairman, we would not want to obstruct the advocate in performing his lawful duty, but we believe, rightly or wrongly, that when you say "thing" you have encompassed everything that would be on your premises.

Mr. Gray: What is there on your premises that you do not think the advocate or his officers should be able to look at?

Mr. Frazee: Offhand, I am not sure what it would be, but it is just the all-embracing nature of the word that we feel is going too far.

Mr. Gray: So you agree he should be able to look at data kept on discs and belts and all . . .

Mr. Frazee: If it is part of the investigation. If it is necessary for the conduct of his investigation, sure. That sort of thing is no different from the old days when everything was done manually, so there is no reason for withholding it.

Mr. Gray: But I would suggest, with all due respect, that unless you use a word like "thing"—and perhaps there is another word that would reassure you—the effect of your proposal would be to prevent the advocate and his officers from looking at much information which in the old days was kept, as I said, in ledgers by guys with green eyeshades but is now kept in a different method. I think you are doing yourself a disservice by allowing that implication to arise from your brief.

Mr. Frazee: On the other hand, Mr. Chairman, we would suggest that the advocate should know in advance what he really requires, and that he should be able to define the various areas that he would want to investigate. If he cannot do that, what he is asking is to walk in and with impunity just do anything he wants to do. We are simply suggesting that it should be capable of definition.

[Traduction]

M. Frazee: Vous avez déjà signalé nos principales préoccupations.

M. Gray: D'après vous, le mot «choses» est dangereux. J'estime pour ma part que ceci constitue au contraire un ajout très raisonnable à la loi, étant donné l'évaluation du stockage des données. Alors que, par le passé, les renseignements figuraient dans les livres de comptabilité et différents dossiers confiés à des employés qui devaient tout écrire à la main, actuellement, ces mêmes renseignements sont emmagasinés par des ordinateurs sur des disques ou des bandes; vous ne prétendez quand même pas que l'administrateur ne devrait pas pouvoir avoir accès à ces documents.

M. Frazee: J'estime, monsieur le président, que le mot «choses» est trop vague et sa définition, trop complexe.

M. Gray: Pourquoi, à votre avis, l'administrateur ne devrait-il pas pouvoir vérifier ces données lors d'une enquête effectuée aux termes des dispositions de la loi? Si on supprime le mot «choses», cela reviendrait à empêcher l'administrateur d'avoir accès aux données figurant dans les banques de données et réunies grâce aux méthodes modernes de traitement. Tel est-il bien votre objectif?

M. Frazee: Non, monsieur le président, nous ne cherchons nullement à empêcher l'administrateur de remplir ses fonctions; nous estimons néanmoins que le mot «choses» peut s'étendre à tout ce qui se trouverait dans les locaux d'une entreprise.

M. Gray: Qu'est-ce qui, à votre avis, ne devrait pas pouvoir être vérifié par l'administrateur ou ses adjoints?

M. Frazee: Je ne puis vous donner des détails à brûle-pour-point, mais le mot «choses» est trop général pour être acceptable.

M. Gray: Mais vous acceptez donc qu'il puisse vérifier les données figurant sur bandes ou disques.

M. Frazee: Certainement, si c'est nécessaire aux fins de l'enquête. L'introduction des ordinateurs ne constitue pas un changement de principe et il n'y a donc pas de raison d'interdire l'accès à ces données.

M. Gray: Néanmoins, si l'on n'utilise pas un mot comme «choses», ou un autre mot qui vous paraîtrait plus acceptable, votre proposition aurait pour effet d'empêcher l'administrateur et ses adjoints d'examiner les renseignements qui, actuellement, figurent dans des ordinateurs et qui, autrefois, étaient inscrits à la main par des employés dans divers livres. Je ne vois pas ce que vous avez à gagner à faire pareille suggestion.

M. Frazee: Nous estimons que l'administrateur devrait savoir à l'avance ce dont il a besoin et qu'il devrait donc pouvoir préciser l'objet de son enquête; faute de quoi, il serait libre de faire tout ce qui lui passe par la tête. Les choses faisant l'objet de l'enquête devraient donc être clairement définies.

[Text]

Mr. Gray: Do these powers go beyond those available to the U.S. Department of Justice or officials of the U.S. Federal Trade Commission in the carrying out of their investigations?

Mr. Frazee: I do not now, Mr. Chairman. I am not familiar with the U.S. law.

Mr. Gray: You speak of the advocate's powers. You will agree, though, that he can only investigate, he cannot make decisions in the nature of orders.

With your permission, Mr. Chairman, I will move on to another area. You speak of the vagueness of the wording of the sections. For example, in the merger area you talk about the wording proposed there. Now, is it any more vague than the wording in the existing law which speaks of agreements which unduly restrict competition?

• 1040

Mr. Frazee: I am not sure to which section of the brief you are referring, Mr. Gray, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Gray.

Mr. Gray: I am referring to page 10, for example. You speak of "vague and ill-defined powers". You say:

Authority to issue an order on the basis of an event that is "likely" to happen occurs several times, and creates great uncertainty as to intent. Good examples occur in 31.71(2), where the following indefinite words are found "... is likely to lessen substantially, actual or potential competition ..."

I just asked whether really this is any more vague than the words in the existing law which speak of agreements to lessen competition unduly.

Mr. Frazee: No, Mr. Chairman, I do not imagine it is much different in the existing law, but it was our thought that in revising the legislation we would want to do everything possible to improve on the existing law and words of this nature do not necessarily achieve that objective.

Mr. Gray: So you prefer the approach then of the original draft competition bill introduced by Mr. Basford which created what are referred to by lawyers, at least, as per se offences, so that the action in question is defined so strictly that no matter what the circumstances, the economic factors, the surrounding realities of the marketplace, if those facts are proved the person is automatically convicted. Do you prefer that?

Mr. Frazee: No, Mr. Chairman, I would not make that assumption at all.

Mr. Gray: I appreciate the point you are trying to make. There is a great dilemma in trying to draft laws which provide certainty and yet take into account the often-voiced complaint of people in the business world that the realities of the marketplace cannot be taken into account by the authorities. It would seem to me that in respect of the competition board, since it is not making rulings of the nature of convictions for criminal offences, but merely orders of a civil nature, that it would be difficult to provide more precise definitions without falling into an area which business itself has complained of

[Translation]

M. Gray: Est-ce que ses pouvoirs sont plus étendus que ceux du ministère de la Justice des États-Unis, ou des employés de la Federal Trade Commission de ce pays?

M. Frazee: Je ne suis pas au courant du droit américain, monsieur le président.

M. Gray: Vous avez parlé des pouvoirs de l'administrateur, mais celui-ci se borne à enquêter et non pas à prendre des décisions exécutoires.

Je voudrais maintenant passer à une autre question, monsieur le président. Vous avez dit que l'énoncé de certains articles est trop vague; en citant comme exemple les articles relatifs aux fusions. Le libellé de ces articles est-il plus vague que celui de la loi actuellement en vigueur, qui fait état des accords limitant indûment la concurrence?

M. Frazee: Je ne vois pas bien à quel paragraphe du mémoire vous faites allusion, monsieur Gray.

Le président: Monsieur Gray.

M. Gray: Je fais allusion à la page 10, par exemple. Vous parlez de «l'autorité très étendue et souvent ambiguë. Je cite:

L'autorité d'émettre une ordonnance fondée sur la probabilité d'un événement est fréquente et elle crée de graves incertitudes quant aux intentions. Un bon exemple se retrouve à l'article 31.71(2), où l'on trouve ces termes vagues «... susceptibles d'entraîner une réduction sensible de la concurrence actuelle ou potentielle...»

Je me demande si vraiment ce libellé ne vaut pas le libellé qui existe dans la loi actuelle, qui condamne les accords susceptibles d'entraîner une réduction déloyale de la concurrence.

M. Frazee: Non, monsieur le président. Le libellé n'est peut-être pas tellement différent dans la loi actuelle, mais nous croyons qu'à l'occasion d'une révision de la loi, il convenait de faire tout en son possible pour améliorer la loi actuelle, et le libellé proposé ne semble pas être approprié ici.

M. Gray: Vous préféreriez donc le libellé du premier projet de loi présenté par M. Basford, qui créait ce que certains avocats ont appelé des délits automatiques, car les choses sont définies de façon si étroites que, quelles que soient les circonstances, les facteurs économiques ou la conjoncture du marché, si l'on peut prouver qu'une personne est responsable d'un certain acte, elle est automatiquement trouvée coupable. Est-ce que vous préféreriez cela?

M. Frazee: Non, monsieur le président. Ce n'est pas la solution que nous proposerions.

M. Gray: Je sais ce que vous essayez de dire. Lorsqu'on essaie de rédiger des lois qui établissent des certitudes, on fait face à un grave dilemme, et je me fais ici le défenseur des représentants du milieu des affaires qui, souvent, se plaignent que les autorités ne peuvent pas tenir compte des réalités du marché. En ce qui concerne la Commission de la concurrence, étant donné que les jugements qu'elle rendra n'entraîneront pas de mises en accusation pour des délits criminels, mais seront tout simplement de nature civile, il serait difficile de fournir des définitions plus précises sans heurter l'écueil dont

[Texte]

and that is the inability to take into account realities of situations. Also, the wording which you complain of is very similar to that found in the American anti-trust statutes which have operated there for many years without causing their economy, including their banking system, to grind to a screeching halt. Can you explain how they have avoided that with words as vague or even more vague than these?

Mr. Frazee: I suppose that probably ours would work the same way, Mr. Chairman, but we were asked to examine the bill and point out areas where we thought there could be improvement. We felt that these words were vague. We do not necessarily have alternatives. We have not suggested in some cases alternatives, but we thought it might be an idea for the drafters of the bill to look at them again and endeavour to remove any uncertainties and ambiguities that might exist. In so far as the American legislation is concerned, it is my understanding that—I guess that is another point—the courts are rather bogged down . . .

Mr. Gray: I think we have to welcome thoughts and briefs like your own and give them very serious attention. I would hope that for a group that fears the undue intrusion of administrative officials into decision-making, you would not have such confidence, as you have just expressed, in their ability to come up with better wording. Perhaps over the next couple of months you might, with the great resources available to you, come up with some suggestions which I know we will all want to consider very carefully.

Finally, I must say that I have expressed concern that the proposed competition board is not subject to any review except the administrative law provisions of the Federal Court and feel that on grounds of harmonization of economic policies and decisions of this board there should be a review, at least to Cabinet. I am not equally persuaded by arguments that there should be full appeal to the courts. Does that not raise the very question that you raise in your brief with some force that this is an area of undue delegation of elected people to officials? If you have the appeal to the courts up to the Supreme Court of Canada, that is as remote from the direct accountability to Parliament as anything you can think of.

• 1045

Mr. Frazee: I think we suggested an alternative. It would either be to Parliament or to the judicial system, one or the other. Our concern, Mr. Chairman, was that it sort of ends with the board, and that is our major concern. Whether there is an appeal tribunal, whether or not they can go beyond the appeal tribunal to upper courts, whether it should be referred to the political process, to the Minister, to the Cabinet and so forth—these are things that we do not hold strong views on, other than the principle. We do not like the way it is at the moment, where it ends, theoretically, at the board, subject only to their doing something wrong and, after the fact, the Minister intervening. We think there should be an appeal.

[Traduction]

se plaint le milieu des affaires, à savoir l'impossibilité de tenir compte des réalités de la situation. Le libellé dont vous vous plaignez est très semblable à celui que l'on retrouve dans les lois anti-trust américaines; ces lois ont été mises en vigueur depuis plusieurs années sans porter préjudice à l'économie américaine, notamment au système bancaire. Comment pouvez-vous expliquer que les Américains aient pu se tirer d'affaire malgré un libellé aussi ambigu, voire plus ambigu que celui-ci?

M. Frazee: Je suppose que nous pourrions très bien nous en accommoder, mais on nous a demandé d'examiner le projet de loi et d'indiquer quelles seraient, selon nous, les améliorations à y apporter. Nous avons trouvé ce libellé ambigu. Nous ne vous proposons pas nécessairement un autre libellé. Dans certains cas, à l'occasion de modifications proposées, nous n'avons pas fait de suggestion, mais nous avons cru bon de signaler certains détails aux rédacteurs du bill, afin qu'ils tentent de l'épurer de toute incertitude ou de toute ambiguïté. En ce qui concerne la loi américaine, je crois savoir . . . Mais voilà autre chose: les tribunaux sont littéralement inondés . . .

M. Gray: Je crois qu'il est bon de demander des avis et la préparation de mémoires comme celui que vous avez présenté. Il nous faut en tenir compte. J'espère qu'en tant que groupe qui craignait que les fonctionnaires s'immiscent dans le processus de prise de décisions, vous ne prétendrez pas, comme vous venez de le dire, qu'ils peuvent proposer un meilleur libellé. Peut-être qu'au cours des quelques mois à venir, en raison des immenses ressources dont vous disposez, vous pourrez nous faire des propositions dont nous tiendrons sûrement compte.

En dernier lieu, j'ai dit que je m'inquiétais, car la Commission de la concurrence, telle qu'elle est proposée ici, ne ferait l'objet d'aucune révision, si ce n'est des dispositions administratives de la Cour fédérale. J'estime, pour ma part, qu'au nom de l'harmonie entre les politiques économiques et les décisions rendues par la Commission, le Cabinet devrait s'occuper de revoir les activités de la Commission. Je ne suis pas un tenant non plus du recours à un mécanisme d'appel devant les tribunaux. Est-ce que cela ne touche pas cette question dont vous parlez dans votre mémoire, à savoir qu'il s'agit là d'une délégation inappropriée de la part de représentants élus au profit de fonctionnaires nommés? S'il existe un mécanisme d'appel qui permette de se rendre à la Cour suprême du Canada, cela signifie que les décisions de la Commission échappent tout autant au contrôle direct du Parlement.

M. Frazee: Je pense que nous avons proposé une autre solution, c'est-à-dire, soit le Parlement, soit l'appareil judiciaire. Nous nous inquiétons en effet de ce que la procédure se termine en quelque sorte à la Commission. C'est une question de principe et, sans tenir particulièrement à une solution plutôt qu'à une autre, nous vous recommandons, soit de créer un tribunal d'appel, soit de permettre que les appels puissent être interjetés devant des tribunaux supérieurs, qu'ils puissent être soumis à des institutions politiques, au ministre, au Cabinet, ou ailleurs. Le système prévu dans le projet de loi ne nous plaît pas, étant donné que toute la procédure se termine, en principe, au niveau de la Commission; et ce n'est que dans le cas

[Text]

The Chairman: Thank you very much.

Mr. McCain is next.

Mr. McCain: Mr. Chairman, the witness said earlier that he felt the action of the board, if not carefully taken, might very well be to the detriment of the fiscal and monetary policy of the government of the day. Could you give us an example of how you think this might take place, to sort of substantiate your fears on this?

Mr. Frazee: Mr. Chairman, I guess primarily the best example would be on this subject of conscious parallelism, where our interest rates end up at the same levels and the possibility that an advocate or the board might believe it should be investigated as to how we arrived at exactly the same pricing. On many occasions, although not all, we arrive at that level of interest rates because of central bank policy, which in turn reflects their monetary policy.

Mr. McCain: I appreciate that, but could you be a little bit more specific? I think it is important that you should be. Is there a concrete example which you could draw other than the fact that you might find yourselves in identical interest positions after a statement from the bank—and this might therefore be a subject of investigation of the board—which might impede the behaviour of banks? How do you think they might act in a way which would contradict or otherwise impair the fiscal monetary policy of the government of the day? It is a point well taken but I wish you could give me an exact example. What you are saying, Mr. Frazee, is that if they interfere with an interest rate and it happens to come up the same rate for all chartered banks in Canada, that is bad for the banks. But I want to know how it is bad for the country. It is a point well taken, but can you give a more precise answer than that?

The Chairman: Mr. Frazee.

Mr. Frazee: I would not say it is exclusively bad for the banks because our point was that it might impede the implementation of monetary policy here.

Mr. McCain: Right.

Mr. Frazee: If the banks became sufficiently concerned that they decided, as they can, I assume, to ignore the signals which come from the central bank because of their concern over this conscious parallelism clause or section of the act, and if the banks did in fact for a brief period have different levels of interest rate when the central bank wanted them to be loosening up or lowering interest rates and some banks refused to do it because other banks had done it and they would be accused of conscious parallelism, then this would not work in the best interest of the country. I hasten to add that a bank cannot too long remain too far out of line, but they can for a while, and in doing so they would be ignoring a signal which they had received from the central bank. I cannot think of any other specific examples in terms of monetary or fiscal policy

[Translation]

où celle-ci a fait une erreur que le ministre peut intervenir. À notre avis, il devrait y avoir un droit d'appel.

Le président: Merci beaucoup.

Je vais maintenant laisser la parole à M. McCain.

M. McCain: Monsieur le président, le témoin a dit tout à l'heure que si la décision de la Commission n'était pas prise avec beaucoup de soin, cela risquerait d'aller au détriment de la politique fiscale et monétaire du gouvernement en place. Pourriez-vous nous donner un exemple concret du genre de situation que vous redoutez?

M. Frazee: Monsieur le président, le meilleur exemple est sans doute celui des comportements parallèles conscients, lorsque nos taux d'intérêt sont tous fixés au même niveau; il se peut alors que l'administrateur ou la Commission estime que ce comportement devrait faire l'objet d'une enquête afin de déterminer comment nous en sommes arrivés au même taux d'intérêt. Très souvent, nous en arrivons au même taux d'intérêt en raison de la politique de la banque centrale, qui reflète la politique monétaire du gouvernement en place.

M. McCain: Je suis d'accord, mais pourriez-vous être un peu plus précis? Je pense qu'il est important que vous le soyez. Pourriez-vous nous donner un exemple concret où plusieurs banques ont décidé de fixer un taux d'intérêt identique après une déclaration de la banque centrale et où ce comportement pourrait faire l'objet d'une enquête de la part de la Commission? Comment, à votre avis, cela pourrait-il avoir des effets néfastes sur la politique monétaire ou la politique fiscale du gouvernement en place? Je comprends ce que vous voulez dire, mais j'aimerais que vous me donniez un exemple précis. Vous dites, monsieur Frazee, que si la Commission intervient parce que toutes les banques à charte en sont arrivées au même taux d'intérêt, ceci est mauvais pour les banques. J'aimerais savoir dans quelle mesure c'est néfaste pour le pays tout entier.

Le président: Monsieur Frazee.

M. Frazee: Je ne dirais pas que cela serait néfaste uniquement pour les banques, mais plutôt que cela risquerait d'entraver l'application de la politique monétaire de notre pays.

M. McCain: D'accord.

M. Frazee: Si, parce qu'elles s'inquiètent des dispositions de la loi concernant les comportements parallèles conscients, les banques décident de faire fi des annonces de la banque centrale, et si, en conséquence, elles fixent des taux d'intérêt différents pendant une période assez brève, et que certaines banques refusent de baisser leur taux d'intérêt comme le leur demande la banque centrale, par crainte d'être accusées de comportement parallèle conscient, je ne pense pas que cela servirait l'intérêt du pays. Je m'empresse de vous dire qu'une banque ne peut pas maintenir trop longtemps des taux d'intérêt très différents des autres, mais qu'elle peut le faire pendant un certain temps et, ce faisant, elle ferait fi d'une annonce de la banque centrale. Je n'ai pas d'autres exemples précis qui me viennent à l'idée en ce qui concerne l'application monétaire ou

[Texte]

other than in the interest rate structure. Can you think of anything?

Mr. McCain: I believe, on occasion, large financial propositions may be jointly financed by banks on a cooperative basis, if that is the right word. Do you anticipate that this might sort of deter cooperative action by banks for major projects in the country? You do not think they would act on that?

• 1050

Mr. Frazee: I forget where it is covered but I think it is covered under the existing Bank Act. On a divided account, with the customer's full knowledge and concurrence, the banks concerned consult. The divided account is like the Wheat Board example I used earlier; they do not want one interest rate from one bank and one from another, and one set of rules from one and another. So in these situations, fully permitted under the Bank Act and in the best interests of the clients, the banks do consult. And I do not think there is anything in here that would interfere with that process.

Mr. McCain: On page 2 of your brief you suggest

We also propose that a test of reasonableness be introduced, both for a certificate for a search and also for the conduct of the search itself.

Would you care to expand on "reasonableness". What do you think is that test?

Mr. Frazee: Well, before the Advocate can go on to a business premise and conduct a search, he has to have approval from a member of the Board. We feel that the proposed Act is not sufficiently clear under what circumstances that approval would be forthcoming, so we are suggesting a test of reasonableness, however that is developed. We have not gone much beyond that in developing it, but I think that is really the gist of what we are talking about. Fishing expeditions frighten us to death.

Mr. Kempling: Harassment?

Mr. Frazee: Yes, that sort of thing is always of concern to business people, and a test of reasonableness does not sound to me unreasonable.

Mr. McCain: All right then, you think the guidelines now would make it totally unpredictable as to what you might be doing which might cause them to investigate under this proposed Act, and you would like to see a little more definition of what is reasonable.

Mr. Frazee: We would feel more comfortable.

The Chairman: Would the department like to respond? Is that agreed?

Mr. McCain: Well, we have ten minutes left... Very briefly.

The Chairman: Yes, a brief comment.

Mr. Bertrand: At the moment, there is a form of reasonable test, in that, Mr. Chairman, all applications for a search

[Traduction]

fiscale, si ce n'est le calcul des taux d'intérêt. Pensez-vous à autre chose?

M. McCain: Il arrive parfois que d'importantes transactions financières soient financées conjointement par plusieurs banques, selon le système coopératif, si c'est là le terme exact. Pensez-vous que cet article dissuaderait les banques d'entreprendre ce genre d'initiative conjointe pour des projets importants au Canada?

M. Frazee: J'oublie maintenant, mais il me semble que c'est prévu en vertu de la Loi actuelle sur les banques. Dans le cas d'un compte partagé, c'est avec le concours et la connaissance du client que les banques intéressées se consultent. Le compte partagé est semblable à l'exemple de la Commission du blé que j'ai utilisé précédemment; on ne veut pas un taux d'intérêt dans une banque et un autre dans une autre banque; des règlements qui diffèrent dans l'une et dans l'autre. Dans de tels cas, qui sont permis en vertu de la Loi sur les banques, et dans le meilleur intérêt des clients, les banques se consultent. Je ne crois pas qu'il y ait quoi que ce soit dans le projet de loi qui puisse nuire à cette procédure.

M. McCain: À la page 2 de votre mémoire, vous proposez:

Nous demandons également que le caractère raisonnable de l'intervention de l'Administrateur soit contrôlé aussi bien pour la délivrance d'un certificat de recherche que pour la conduite des recherches proprement dites.

Pouvez-vous m'expliquer ce que vous entendez par «raisonnable». Qu'est-ce qui constituerait un examen approprié?

M. Frazee: Avant que l'administrateur ne puisse se rendre dans des bureaux pour effectuer une perquisition, il doit obtenir l'assentiment d'un membre de la Commission. Nous croyons que le projet de loi ne précise pas assez clairement en vertu de quelles circonstances on accorderait un tel assentiment et, par conséquent, nous proposons qu'il y ait justification raisonnable, quelle que soit la façon d'y arriver. Nous ne sommes pas allés plus loin, mais je crois que c'est ce que nous voulions dire. La pêche à la ligne nous fait très peur.

M. Kempling: Le harcèlement?

M. Frazee: Oui, les hommes d'affaires craignent toujours ce genre de chose, et le fait de demander qu'il y ait une justification raisonnable ne me semble pas déraisonnable.

M. McCain: Donc, vous estimez que les directives dans leur forme actuelle laissent au hasard la définition des transactions qui pourraient vous attirer une enquête en vertu du projet de loi, et vous aimeriez donc qu'on définisse d'une façon un peu plus précise ce qui est raisonnable.

M. Frazee: Nous serions plus à l'aise.

Le président: Les représentants du ministère aimeraient-ils répondre? Êtes-vous d'accord?

M. McCain: Il ne nous reste que dix minutes... Très brièvement.

Le président: Oui, une réponse brève.

M. Bertrand: Il y a déjà une forme de justification raisonnable, en ce sens, monsieur le président, que toutes les demandes

[Text]

warrant have to be supported by reason to believe, and the evidence that is in the hands of the Director of Investigation and Research. Now, we have to convince the Board or members of the Commission that we have grounds to believe the Act is violated, and the grounds are spelled out. An application has usually three to five pages, single spaced, legal size.

The Chairman: Mr. McCain.

Mr. McCain: You have suggested that members of the Board should be the equivalent of Superior Court judges. Am I correct in that?

Mr. Frazee: Yes.

Mr. McCain: Now, having said that, why do you suggest that there should be a tribunal established, on page 13, rather than access to the courts?

This will ensure a degree of accountability for the Board to another independent body.

And if that body is established under this proposed Act, then how independent is it of the Act itself and of the behaviour of the Board?

Mr. Frazee: Our suggestion for an appeal board was to get it beyond the Board itself, and, in suggesting an appeal tribunal as opposed to the existing judicial system, we took into consideration the fact that a special tribunal appointed for this purpose could be persons who would have perhaps some particular knowledge. They would be well steeped in the law but they would also have some particular knowledge of the subject. And they would be dealing pretty extensively with this particular subject and would become quite knowledgeable in it.

I am not criticizing the existing judicial system at all; I would be quite happy if it went that route. But maybe some members of the existing judiciary do not have the background knowledge and so forth to bring to bear on it. That was really the reason we suggested the appeal board. One, to take it a step beyond the Competition Board; and two, because they could be persons of special qualifications appointed to the Appeal Board.

Mr. McCain: Well, the right of the appeal has been supported by virtually all witnesses who have appeared. But another fear has been expressed, and that is that the appointees to the board could very well be of the philosophy of the government of the day and this might very well influence the interpretation they may put on the liberties they can exercise under this act. I would think you would merely be extending the same opportunity for government to appoint the philosophical group of its choice to an appeal board where you would not have the same probability if the courts at large were open to you for appeal. Could I ask you what you're . . .

• 1055

Mr. Gray: Does not the government of the day appoint judges?

[Translation]

de mandat de perquisition exigent que l'on ait des raisons de croire la perquisition nécessaire, et le directeur des enquêtes et de la recherche doit avoir ces éléments de preuve en main. Il faut convaincre la Commission, ou les membres de la Commission, que nous avons des raisons de croire qu'il y a infraction à la loi pour les raisons prévues. Une demande comprend habituellement de trois à cinq pages, à simple interligne, format juridique.

Le président: Monsieur McCain.

M. McCain: Vous proposez que les membres de la Commission aient un statut égal à celui des juges des instances supérieures. Est-ce exact?

M. Frazee: Oui.

M. McCain: Cela dit, pourquoi proposez-vous la création d'un tribunal, à la page 4, au lieu de préconiser l'utilisation des tribunaux habituels?

Ainsi, elle (la commission) devra les justifier devant un autre organisme indépendant.

Si ce deuxième organisme était constitué en vertu du projet de loi, jusqu'à quel point pourrait-il être indépendant de la loi et indépendant de la Commission?

M. Frazee: Si nous proposons une commission d'appel, c'est pour avoir un recours après la Commission. Si nous proposons un tribunal d'appel autre que ceux qu'on trouve dans le régime judiciaire actuel, c'est que nous avons tenu compte du fait qu'un tribunal spécial nommé à cette fin pourrait être constitué de personnes qui ont des connaissances particulières. Tout en connaissant bien le droit, ces personnes devraient avoir des connaissances particulières du sujet. De toute façon, comme elles se pencheraient d'une façon poussée sur cette question, elles finiraient par bien s'y connaître.

Je ne critique pas du tout le régime judiciaire actuel; je serais tout aussi heureux si on adoptait cette voie. Mais il se peut fort bien que certains membres du régime judiciaire n'aient pas les antécédents nécessaires à cette tâche. C'est vraiment la raison pour laquelle nous avons proposé une commission d'appel. D'abord, pour avoir un recours après la Commission de la concurrence, et ensuite parce que la commission d'appel pourrait réunir des personnes qui possèdent des compétences spéciales.

M. McCain: Ce droit d'appel a reçu l'appui de presque tous les témoins qui ont comparu. Une autre crainte dont on a fait état est le fait que les personnes nommées à la Commission pourraient fort bien avoir les mêmes idées que le gouvernement du jour, ce qui influencerait probablement l'interprétation qu'elles donneraient aux libertés qu'elles peuvent exercer en vertu de la loi. Il me semble qu'on ne ferait qu'offrir la même occasion au gouvernement de nommer un groupe idéologique de son goût à la commission d'appel, qui ne vous offrirait pas les mêmes possibilités que les tribunaux si vous pouviez faire appel devant ceux-ci. Puis-je vous demander votre . . .

M. Gray: Est-ce le gouvernement qui nomme les juges?

[Texte]

Mr. McCain: Yes, but I do not think it can get them all with their philosophy. This is not very difficult for a small board and a small structure such as this. I suppose it will not be very small eventually.

The Chairman: Perhaps if we go through the Chair it might be more orderly. Thank you very much, Mr. McCain. Mr. Lambert.

In light of the fact that I have one other name for the first round and it is now five minutes to the hour, if it is agreed, we will run a little late. We will pick up on the next witnesses by running a little late with them.

Mr. Lambert (Edmonton West): I have to be at the other place shortly after 11 o'clock any way.

Mr. Frazee, I am a little concerned at your brief's questioning of the constitutional standing in that I do not think it is specific enough. Now, there is not a hope in hell that the government of its own volition will go to the Supreme Court to test the constitutionality of any act. It has been drafted by its own people, there is the advocacy of the Minister in charge of that legislation, and he is not going to go running off to the Supreme Court and say, would you take a look at this to see if I am on the right track.

The standard answer in the 20 years I have been here has been, if anybody is not satisfied as to the constitutionality let him take it to court. You can only get to court if there is a transgression. Now, would any member of the Canadian Bankers Association deliberately carry out some step in order to get themselves before court? I doubt it. But in the interval you are being moulded by that legislation, and controlled.

I think if you are going to raise this point then the legal resources behind all of the chartered banks should come up with some answers, such as, this particular section contravenes this particular item. One must be specific. There is no way that the government or anybody can run to the Supreme Court of Canada and say that this act has some unconstitutional features, will you sort it out for us. There is no way that one can get before the Supreme Court of Canada on that basis. So I would suggest, as I have done with the Grocery Products Manufacturers' Association, that you be specific about it.

You view this legislation with alarm and feel that its effects are going to be catastrophic. That sounds good but there is nothing to it. I would have thought you would have also taken some concern with the piling on of a bureaucracy on top of a bureaucracy. I know that you do speak about extra regulations, but every aspect of business today has to run into some form of municipal, provincial or federal regulations and in this particular case, there is a board and there is an advocate. They work hand in glove.

You may want to be at variance, say on merger, with the Department of Industry, Trade and Commerce. Their people are trying to rationalize certain industries and because of their

[Traduction]

M. McCain: Oui, mais je ne crois pas qu'il puisse les choisir tous en fonction de son idéologie. Alors que ce n'est pas très difficile à faire lorsqu'il s'agit d'une petite commission, d'un petit organisme comme celui en question. Bien que je suppose qu'à la longue, il ne soit plus si petit.

Le président: Si vous voulez bien vous adresser à moi, nous pourrions maintenir un peu plus de décorum. Merci beaucoup, monsieur McCain. Monsieur Lambert.

Puisque j'ai encore un nom sur ma liste pour le premier tour, et qu'il est 10 h 55, si vous êtes d'accord, nous allons poursuivre un peu après l'heure. Nous serons un peu en retard pour accueillir nos prochains témoins.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Je dois me trouver ailleurs un peu après 11 heures, de toute façon.

Monsieur Frazee, je suis quelque peu préoccupé par le fait que, dans votre mémoire, vous mettez en doute, sans être suffisamment précis, à mon avis, l'aspect constitutionnel. Il est absolument inutile d'espérer que le gouvernement, de son propre chef, demandera à la Cour suprême de statuer sur la constitutionnalité d'une loi. En effet, une loi est rédigée par ses propres fonctionnaires, sur la recommandation du ministre en poste, et celui-ci ne va certainement pas aller demander à la Cour suprême de regarder pour voir s'il est sur la bonne voie.

Depuis vingt ans que je suis ici, on me répond toujours que, si quelqu'un n'est pas convaincu qu'une loi est constitutionnelle, qu'il en appelle au tribunal. Or, vous ne pouvez faire appel au tribunal que s'il y a transgression. Or, il va de soi qu'aucun membre de l'Association des banquiers canadiens ne va délibérément prendre les mesures qui l'enverront devant le tribunal. J'en doute fort. Entre-temps, la loi en question vous restreint et vous contrôle.

Je crois que si vous avez l'intention de soulever cette question, alors vous devriez demander à tous les membres des contentieux qui travaillent pour les banques à charte de trouver une réponse, par exemple, que tel article est en contradiction avec tel autre. Il faut être précis. Il n'est pas question que le gouvernement ou quiconque se rende à la Cour suprême du Canada en disant: la présente loi a certains aspects inconstitutionnels, voulez-vous tirer les choses au clair pour nous. Il est impossible de se présenter devant la Cour suprême du Canada de cette façon. Je vous conseillerais donc, comme je l'ai fait aux membres de l'Association des fabricants de produits d'épicerie, d'être plus précis.

C'est avec appréhension que vous voyez venir cette loi et vous croyez que ses répercussions seront catastrophiques. À première vue, vos propos semblent fondés, mais ils ne le sont pas. J'aurais pensé que vous vous seriez inquiétés du fait que l'on ajoutait une bureaucratie à une bureaucratie existante. Je sais que vous soulevez la question des règlements supplémentaires, mais chaque aspect des affaires doit, de nos jours, se conformer à une réglementation municipale, provinciale ou fédérale et, dans ce cas particulier, il y a une Commission et un administrateur qui travaillent main dans la main.

Vous n'êtes peut-être pas d'accord avec le ministère de l'Industrie et du Commerce sur la question des fusions. Les fonctionnaires de ce ministère essaient de rationaliser certaines

[Text]

so-called fetish for competition everybody is as weak as a kitten and cannot compete against the outside. This is a classic case, where the Department of Finance and the Superintendent of Banking and the Bank of Canada are working together for the financial benefit of the country—that is the system—and then we have somebody from the Department of Consumer and Corporate Affairs coming over and saying, “Oh, no. I veto that.” That, in my book, is something that we just have to stop in this country. We are one among the most bureaucratically-ridden countries in the Western world, and we are just piling it up.

• 1100

A senior judge told me yesterday: “You people in Parliament do not know what you are allowing to happen to you. And it has gotten so big”. And he said that the courts are now being told, in some instances by departments of justice of the provinces and in others by the federal Department of Justice—which has not been innocent of this—the courts are being told what to do.

Now there is something that we have to get our teeth into, and I think if the Canadian Bankers Association and a few others start working on that, really working on it to put a halt to this, then we may start doing something for competition. Otherwise, the only thing that we are going to see competition in is between government agencies, to see who can snaffle off the biggest chunk of power. That is where the competition lies, right today, in this country.

Well, it is eleven o'clock. I have had my say.

The Chairman: Thank you very much.

Dr. Philbrook.

Mr. Philbrook: Thank you very much, Mr. Chairman. I will try to be brief considering the hour and I will be happy to accept short answers from the witnesses as well.

So, through you to Mr. Frazee and the other witnesses: at the bottom of page 23, in conclusion, you make this general statement:

We support the general objective of enhancing competition and agree that in some respects Bill C-42 is an improvement over any previous legislation . . .

I presume from that that you mean there are some competition problems in our society and that you feel legislation is necessary.

It seems to me that this is a good brief, one that tries to be constructive, yet which is, at the same time, supporting the general concept. Your position, as I think you said at the start, is a unique position in that, of course, you have direct experience of the banking business; but you also have a general overview of the economy and business in general.

We have had a number of witnesses from the other part of business here: steel, pulp and paper, transportation, investment, et cetera; and what I would be interested in knowing is

[Translation]

industries et, à cause de leur crainte outrée de la concurrence, toutes les industries ont la force d'un chaton et sont incapables de faire concurrence aux importations. C'est l'exemple classique; le ministère des Finances, le Surintendant des banques et la Banque du Canada travaillent en collaboration au bénéfice financier du pays; c'est comme ça que ça fonctionne et alors, quelqu'un du ministère de la Consommation et des Corporations s'amène et dit: «Non. J'oppose mon veto.» A mon avis, c'est quelque chose qu'il nous faut absolument arrêter dans notre pays. Nous sommes un des pays les plus bureaucratisés de l'Occident, et ça continue.

Un juge de longue date m'a dit hier: «Vous, les députés, vous ne savez pas ce qui vous arrive. C'est devenu trop gros.» Il a ajouté que les tribunaux se font dire, dans certains cas par les ministères provinciaux de la Justice, et dans d'autres cas, par le ministère fédéral . . . qui n'est pas innocent à cet égard . . . les tribunaux se font dire quoi faire.

Voilà quelque chose auquel nous pouvons nous attaquer, et je crois que si l'Association des banquiers canadiens et quelques autres commencent à y travailler, à se concerter pour mettre fin à cette situation, alors nous pourrions commencer à faire quelque chose pour aider la concurrence. Sinon, le seul domaine où nous verrons de la concurrence, c'est au niveau des organismes gouvernementaux qui se font concurrence pour voir qui peut s'approprier la plus grande part du pouvoir. C'est là qu'on trouve de la concurrence de nos jours dans notre pays.

Eh bien, il est onze heures, et j'ai dit ce que j'avais à dire.

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Philbrook.

M. Philbrook: Merci beaucoup, monsieur le président. Je vais essayer de faire vite, puisqu'il est tard. Je serais heureux si les témoins pouvaient me répondre rapidement.

Monsieur le président, j'aimerais demander des précisions à M. Frazee et aux autres témoins: à la page 24, en conclusion à votre mémoire, vous faites la déclaration générale suivante:

Nous appuyons l'objectif général visant au renforcement de la concurrence, et nous reconnaissons qu'à certains égards, le Bill C-42 constitue une amélioration par rapport à toutes les lois antérieures . . .

J'en conclus que vous voulez dire qu'il existe dans notre société des problèmes de concurrence qui appellent des lois.

J'ai l'impression que votre mémoire est bon, qu'il essaie d'être constructif, tout en appuyant le principe général. Votre proposition énoncée au début est unique, en ce sens, bien sûr, que vous avez une expérience directe des affaires bancaires; par contre, vous avez également un aperçu général de la situation économique et de la scène commerciale.

Nous avons entendu nombre de témoins d'autres secteurs commerciaux: l'acier, les pâtes et papier, les transports, les investissements, etc.; j'aimerais savoir quelles seront, à votre

[Texte]

how, in your opinion, does this area affect the banking business, compared to the general business community?

I think of three areas. First of all, the complexity of the banking business: is it really any greater than that of other businesses? Secondly, the state of competition. Are there any particular problems there? How is the state of competition compared to the rest of the business community?

You have already touched on those first two terms, complexity and competition, so I think you can be quite brief on that.

Finally, the effect of such legislation as this on your attempts to meet international competition, compared to the rest of the business community competing overseas. Perhaps you would enlarge a little bit more on this last point.

Mr. Frazee: Mr. Chairman, the last point first, do you mean? Or can I start with complexity?

Mr. Philbrook: Complexity and competition, just a brief comment; and then maybe you could expand a little more on that last point.

Mr. Frazee: All business is complex. It is just that banking is somewhat specialized and has an importance to the total economy, because most businesses and people deal with banks. So it has an importance which perhaps exceeds its complexity, and it is important that people who are doing things to affect the banks know what it is all about because, in turn, we impact on the total economy.

The second one, on competition. Competition is very, very active right now. It has never been stronger during my period in the industry; and not only within the industry but from financial institutions which are not presently within the banking industry.

I would say that insofar as living with this bill is concerned, and apart from the conscious parallelism, that the existing Bank Act, which is the strongest document, you might say, in this area of anything that presently exists, whereby two banks cannot even talk about certain things. There is nothing in this bill in that context which is going to change things as far as the banks are concerned.

I would also suggest that when a bill is drafted and someone is submitting a brief, it is unfortunate but true that you are looking for opportunities to criticize it. You do not pick out all the things that are fine and great and compliment the drafters of the bill. There are many things about this which are an improvement over the previous bill and we do not deny that at all. What we have tried to do is identify areas where we think there is room for further improvement.

[Traduction]

avis, les répercussions de ce projet de loi sur les affaires bancaires, par comparaison aux autres transactions commerciales.

Je pense entre autres à trois domaines. D'abord, la complexité des affaires bancaires: est-elle vraiment plus grande que celle des autres affaires? Deuxièmement, la concurrence. Y a-t-il des problèmes particuliers dans ce domaine? Comment est la concurrence, comparativement à celle qui se fait dans les autres commerces?

Vous avez déjà traité de ces deux premiers aspects, la complexité et la concurrence, et donc, je crois que vous pouvez me répondre assez brièvement.

En dernier lieu, comment pensez-vous qu'une telle loi va influencer vos tentatives sur les marchés internationaux, par comparaison aux répercussions sur les exportateurs. Peut-être pourriez-vous me donner plus de détails sur ce dernier point.

M. Frazee: Monsieur le président, dois-je répondre d'abord au dernier point? Ou puis-je commencer par la complexité?

M. Philbrook: Complexité ou concurrence, mais rapidement, et ensuite, peut-être pourriez-vous me donner plus de détails sur le dernier point.

M. Frazee: Toutes les affaires sont complexes. Le problème, c'est que les affaires bancaires sont quelque peu spécialisées et ont de l'importance pour l'ensemble de l'économie, parce que la plupart des entreprises et des citoyens font affaire avec les banques. Leur importance dépasse peut-être leur complexité et il est important que ceux qui peuvent influencer les banques sachent ce qui se passe, puisque les banques influencent l'ensemble de l'économie.

Deuxièmement, sur la concurrence. La concurrence est extrêmement active à l'heure actuelle. Depuis que je fais partie de ce secteur, la concurrence n'a jamais été aussi forte, non seulement au sein de l'industrie, mais dans toutes les institutions financières qui ne font pas actuellement partie de l'industrie bancaire.

Je dirais que, pour ce qui est de vivre avec le présent projet de loi, sans tenir compte du parallèle évident, la Loi actuelle sur les banques est le document qui fait autorité à l'heure actuelle, et qui prévoit que deux banques ne peuvent même pas discuter de certaines choses. On ne trouve rien dans le présent projet de loi qui change quoi que ce soit du point de vue des banques.

J'aimerais également faire remarquer que, lorsqu'un projet de loi est présenté, et que les intéressés présentent des mémoires, il est malheureux, mais vrai, qu'on cherche l'occasion de le critiquer. On ne relève pas les bons aspects pour féliciter les rédacteurs du projet de loi. On trouve beaucoup de choses dans le présent projet de loi qui constituent une amélioration sur la loi précédente, et nous en sommes pleinement conscients. Nous tentons simplement de relever les domaines où, à notre avis, il faudrait encore améliorer.

[Text]

Mr. Philbrook: Before we leave competition, sir, how would you say the state of competition is in the financial world compared to the rest of business and industry and so on?

Mr. Frazee: In my opinion it is as free and aggressive as in any industry in this country.

Mr. Philbrook: Do you see competition being about as good as it could be in the other areas of our business world—not the financial area? This is, I think one of our chief concerns in terms of needing the bill in the first place.

Mr. Frazee: I think anything which is going to increase competition and is going to ensure that competition prevails, legislation of this form is needed because inevitably abuses will develop. I do not mean they will be in the majority but if you do not have some sort of legislation of this nature, then I think abuses can develop and therefore in principle I do not oppose anti-trust legislation, for instance, anti-combines legislation, the competition bill. To the extent that it will improve competition out there in the marketplace, I think that is to the advantage of the country.

Mr. Philbrook: Finally, international competition—dealing overseas. Will this legislation affect either the Canadian banking business, financial business or general industry adversely?

Mr. Frazee: Mr. Chairman, I am trying to think whether there is anything in it that we have identified as adversely affecting us.

Mr. Philbrook: Obviously this came up in the Bryce Commission meetings. Our companies need to be big enough to deal overseas.

Mr. Frazee: It pretty well excludes our international operations. I cannot identify from memory any concerns that we have in so far as our overseas business is concerned.

Mr. Philbrook: Would you think it would cause any problems for the other areas of industry not in the financial area but in terms of being big enough to compete overseas with some of the giants of the other major countries?

Mr. Frazee: This is certainly important and there are some provisions made. It depends somewhat on the implementation, but there are provisions which I think were constructive to recognize that bigness is sometimes necessary in this context. There are some time limits in some instances which perhaps should be looked at—I think it is 10 years in some cases—and how you dismantle something that has been put together, I am not quite sure, but in general I believe the bill has recognized the necessity for Canada having the economies of scale in its industrial sector if it is going to compete. I do not really feel competent to go much farther than that.

Mr. Philbrook: But I get the impression you are not terribly concerned about that and you feel it has been reasonably well covered so far in the legislation.

[Translation]

M. Philbrook: Avant de laisser tomber la question de la concurrence, monsieur, dans quel état se trouve la concurrence dans les milieux financiers, comparativement aux autres secteurs financiers et industriels?

M. Frazee: A mon avis, elle est aussi libre et dynamique que dans toute industrie du pays.

M. Philbrook: Pensez-vous que la concurrence est ce qu'elle devrait être dans les autres secteurs du monde commercial, si l'on exclut le domaine financier? C'est justement l'une des raisons principales pour lesquelles nous avons besoin du présent projet de loi.

M. Frazee: Je crois que tout ce qui peut augmenter la concurrence et garantir le règne de la concurrence, toute loi de ce genre, est nécessaire, parce qu'il est inévitable qu'il y aura des abus. Je ne veux pas dire que ce sera nécessairement le cas, mais s'il n'y a aucune loi de cette sorte, alors, je crois qu'il y aura des abus et, par conséquent, en principe, je ne m'oppose pas aux lois anti-trust, par exemple, à la loi interdisant les coalitions, le projet de loi sur la concurrence. Dans la mesure où la loi améliorera la concurrence, je crois qu'elle sera avantageuse pour le pays.

M. Philbrook: Et, en dernier lieu, la concurrence internationale, les transactions à l'étranger. Croyez-vous que le présent projet de loi aura des effets contraires, soit sur l'industrie bancaire canadienne, soit sur les milieux financiers ou les milieux industriels?

M. Frazee: Monsieur le président, j'essaie de me rappeler si nous avons relevé quoi que ce soit qui pourrait avoir un effet contraire sur nous.

M. Philbrook: Cette question a évidemment été soulevée lors d'une réunion de la Commission Bryce. Il faut que nos entreprises soient suffisamment importantes pour faire affaire à l'étranger.

M. Frazee: Nos opérations internationales sont exclues. Je n'arrive pas à me rappeler si nous avons des inquiétudes en ce qui concerne nos transactions à l'étranger.

M. Philbrook: Croyez-vous que les autres secteurs industriels pourraient avoir des problèmes, en ce sens qu'ils auront peut-être du mal à devenir assez gros pour faire concurrence aux géants des autres grands pays à l'étranger?

M. Frazee: C'est certainement un aspect important, mais il existe quelques dispositions à ce sujet. C'est une question d'application, mais on trouve des dispositions dans le projet de loi qui, à mon avis, admettent qu'il faut être une entreprise importante dans ce contexte. Il y a certaines réserves dans certains cas qu'on devrait peut-être examiner... Je crois que, dans certains cas, c'est 10 ans, et je ne sais au juste comment démembrer une association, mais, de façon générale, je crois que le projet de loi a tenu compte du fait que le Canada doit encourager les économies d'échelle dans le secteur industriel, si nous voulons faire concurrence. Je ne me sens pas assez compétent dans ce domaine pour en dire plus long.

M. Philbrook: J'ai l'impression que vous n'êtes pas tellement préoccupé par cet aspect et que vous croyez qu'on a assez bien prévu l'affaire dans la loi.

[Texte]

Mr. Frazee: Yes.**Mr. Philbrook:** Thank you very much.**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Saltsman.

Mr. Saltsman: Mr. Chairman, I would like to direct a question to Mr. Frazee arising from the position he has put forward about competition legislation in Canada and saying we need legislation of this kind. It seems to me that the only two countries in the world left who are concerned about competition policy, which in my view is a pretty useless kind of policy, is Canada and the United States. There is no evidence that the European countries who do not have this kind of legislation, quite the contrary, go in the opposite direction. They encourage cartelization, mergers, in a very positive way. I think their competition legislation is really directed towards urging companies to get together and compete internationally rather than to compete domestically, if my reading of the situation is correct. I do not think there is any evidence to indicate that Canada is sort of shaking the world apart with its efficiency as a result of the combines legislation we have had in this country. Why then do you say that it is important to have this kind of legislation in this country? It seems to me that a lot of the problems we have had in this country arise from the fact that we have had this rather outmoded attitude towards domestic competition as against international competition.

• 1110

The Chairman: Mr. Frazee.

Mr. Frazee: Mr. Chairman, there are different political and economic structures in Europe. It is true that to some extent in Japan and in Germany there is great encouragement given to cartelization—if there is such a word—and that is their system. Our system, as I read it, and the system that my colleagues and I subscribe to, is one that is somewhat different, that the country is best served by a high degree of competition with the exception of some areas such as utilities and so forth where duplication would be costly and unnecessary.

I would also suggest that the United States is probably a shining example of a very successful economic structure, the most successful in the world. The rest of the world really depends on the United States now. They pay particular attention to this area because our system and theirs are closely parallel in terms of economic objectives.

Mr. Saltsman: But is that not really a fallacy, comparing Canada and the United States? The United States has the greatest internal market in the whole world. It has a market which is bigger than a whole group of countries put together, eleven times the size of Canada. For us to subscribe to the same kind of attitudes for the Canadian market, which is one-eleventh the size of the U.S., is doing a bit of a disservice to this country.

It would seem to me that the people who come before us and advise us in economic matters, if not on political matters, really should be looking towards other models. I can unders-

[Traduction]

M. Frazee: Oui.**M. Philbrook:** Merci beaucoup.**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur Saltsman.

M. Saltsman: Monsieur le président, j'aimerais poser une question à M. Frazee au sujet de la position qu'il a mise de l'avant au sujet des lois sur la concurrence au Canada, à savoir qu'il nous faut de telles lois. Si je ne fais pas erreur, il ne reste que deux pays au monde, soit le Canada et les États-Unis, qui se préoccupent de politique sur la concurrence, à mon avis, politique tout à fait inutile. Rien n'indique que les pays européens, qui n'ont pas ce genre de lois, au contraire, vont en sens inverse. Ils encouragent les cartels, les fusions, d'une façon très positive. Je crois que leurs lois sur la concurrence visent à encourager les sociétés à se fusionner pour faire concurrence sur le marché international plutôt qu'à s'entretenir sur le marché intérieur, si j'ai bien analysé la situation qui existe là-bas. D'ailleurs, je ne crois pas qu'il y ait quoi que ce soit qui montre que le Canada fasse des merveilles avec son efficacité et la loi sur les coalitions que nous avons dans ce pays. Pourquoi alors croyez-vous qu'il est important d'adopter ce genre de loi au pays? A mon avis, beaucoup de problèmes auxquels nous avons dû faire face proviennent de notre attitude démodée à l'égard de la concurrence au pays par rapport à la concurrence à l'échelon international.

Le président: Monsieur Frazee.

M. Frazee: Monsieur le président, l'Europe est dotée de structures politiques et économiques différentes. Il est vrai, dans une certaine mesure, que le Japon et l'Allemagne encouragent vivement la formation de cartels, et c'est le régime qui est le leur. Notre régime, si je comprends bien, et le régime auquel mes collègues et moi-même nous conformons, est un peu différent. Les intérêts du pays sont le mieux servis lorsqu'il existe une forte concurrence, sauf, bien sûr, dans le cas des compagnies d'utilité publique, dont la multiplication serait coûteuse et inutile.

Je vous signale que les États-Unis sont peut-être l'exemple le plus frappant d'une structure économique prospère, la plus prospère au monde. Le monde entier dépend des États-Unis à l'heure actuelle. Les États-Unis accordent une attention toute spéciale à ces problèmes, parce que leurs systèmes, comme le nôtre, sont étroitement liés en ce qui a trait aux objectifs économiques.

M. Saltsman: Mais n'est-il pas trompeur de comparer la situation canadienne à la situation américaine? Les États-Unis possèdent le marché interne le plus vaste au monde. Leur marché interne est plus gros qu'un groupe de pays mis ensemble, et il a onze fois la taille du marché canadien. En essayant d'adopter la même attitude à l'égard du marché canadien, qui représente un onzième du marché américain, nous faussons un peu la réalité.

À mon avis, les gens qui témoignent ici et nous conseillent sur les questions d'ordre économique, sinon d'ordre politique, devraient se donner un autre modèle. Je comprends qu'on nous

[Text]

tand when you say things are not possible politically. I might be inclined to agree with you that that is the mores of North America. But that really is not what you are saying. What you are saying is that this is a better system now from an economic point of view. That is really what I was challenging in your statement.

Mr. Frazee: I think, Mr. Chairman, you have to go the full distance in one direction or the other. Our system, whether it is politically controlled—our economic system is one that is based on the operation of competitive markets. And if you are going to have competitive markets, it is my belief that you are well served by legislation of this sort. If you are not concerned about competitive markets such as some of the other countries that you have mentioned, then you go a different route.

I would suggest for instance when you are talking about markets that the European market is as large as the United States but it still does not have the impact on the world that the United States one does. The United States had to build their economy to its present state. It did not happen as a gift from the Almighty.

Mr. D. Affleck (Counsel to the Committee): And based on the Sherman Act that started in 1890 too when the economy was much smaller.

Mr. Saltsman: Well, so was ours. We picked it up at the same time, or a year before.

The Chairman: Excuse me. Can we go through the Chair?

Mr. Saltsman: Of course, Mr. Chairman. I have a final question. I can see the look in your eyes.

It seems to me that we should get some kind of better reply from the spokesman for the banking industry. There is hardly a day that goes by that you cannot pick up a newspaper and get some piece of moralizing from the banking industry on how badly our economy is performing and how much in need we are of changing things. Yet you come before the Committee and you tell us the kind of institutions we have are just great and we should not be emulating other kinds of models, except the United States, which we cannot do very effectively.

Do you see any difficulty in that position? I am not saying you have made these statements, but certainly representatives of your industry are very much given to lecturing Canadians on how badly we are doing and how we have to pull up our socks and how we have to change our ways. So we are hardly a model of industrial efficiency according to those statements.

Mr. Frazee: I think when bankers are commenting, they are not suggesting changes in the system. They are perhaps at times suggesting some stimulus to the economy or some particular incentives that should be introduced through monetary or fiscal policies where we are, I think, well aware of the blessings of this country but we are never so perfect that we cannot improve on it, and I agree bankers are fairly free with their advice.

[Translation]

dise qu'il est impossible de réaliser certaines choses du point de vue politique. Et je pourrais très bien convenir avec vous qu'il s'agit d'une question de mœurs nord-américaines. Mais ce n'est pas du tout ce que vous dites. Vous dites que ce régime nous convient mieux du point de vue économique. Voilà ce que je conteste dans votre déclaration.

M. Frazee: Monsieur le président, c'est tout l'un ou tout l'autre. Votre régime, même s'il est contrôlé politiquement... Notre système économique est fondé sur le jeu de la concurrence sur le marché. Si nous choisissons d'avoir un marché où s'exerce le jeu de la concurrence, j'estime qu'une loi comme celle-ci est bonne. Si nous ne choisissons pas de tels marchés, comme d'autres pays que vous avez cités l'ont fait, il faut adopter une voie différente.

À mon avis, lorsqu'on parle de marchés, il faut se souvenir que le Marché commun a la même taille que le marché américain, sans toutefois jouir de la même influence mondiale que les États-Unis. Les États-Unis ont dû construire leur économie pièce à pièce avant d'atteindre le niveau qu'elle connaît aujourd'hui. Cela ne s'est pas fait tout seul.

M. D. Affleck (conseiller du Comité): Et on a dû se fonder sur la Loi Sherman, qui remonte à 1890, à un moment où l'économie américaine était beaucoup plus réduite.

M. Saltsman: La nôtre également. Nous avons adopté cette loi la même année, voire un an avant.

Le président: Excusez-moi. Pourriez-vous, s'il vous plaît, adresser vos questions au président?

M. Saltsman: Bien sûr, monsieur le président. Une dernière question. Vous me jetez un regard noir.

À mon avis, nous devrions pouvoir obtenir une meilleure réponse des représentants des banques. Il est très rare que l'on ne puisse pas, à jour nommé, lire dans un journal ou dans le bulletin d'une banque que l'économie est dans une mauvaise passe et que nous avons besoin d'effectuer des modifications. Vous venez cependant témoigner devant nous, et vous nous dites que nos institutions ne se sont jamais portées mieux et que nous ne devrions pas tenter d'imiter d'autres modèles, sauf le modèle américain, chose que nous n'arrivons même pas à faire.

Ne croyez-vous pas qu'il y a là une certaine ambiguïté? Je ne dis pas que c'est vous qui avez dit cela, mais ce sont des représentants des banques, d'un secteur dont vous faites partie, qui s'emploient à nous répéter que les choses vont mal, qu'il nous faut nous ressaisir et apporter des modifications. Selon eux, nous sommes loin d'être un modèle d'efficacité industrielle.

M. Frazee: Cela m'étonnerait beaucoup que des banquiers réclament qu'on modifie le système. À l'occasion, ils proposent que l'on stimule l'économie d'une façon ou d'une autre par le biais de politiques monétaires ou fiscales; nous savons tous que ces dernières sont excellentes ici au pays, mais il est toujours possible de les améliorer. Je conviens cependant que les banquiers offrent volontiers leur avis.

[Texte]

• 1115

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Gray, I am afraid we are going to try and move on but if you have a point that you want to make briefly . . .

Mr. Gray: I just wanted to observe that while Mr. Saltsman may be of the view that other countries are not moving in the direction of our legislation, I would advise him to examine the recent discussions of the European Economic Community on anti-trust law. At the very least they are subjecting their merger activity and cartelization to a form of public review, which we do not have in Canada and which this bill is simply aimed at setting up.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Gray. I gather Mr. Davidson wants to make a brief comment and then we will move on.

Mr. Davidson: Yes. Very briefly, Mr. Chairman, just to clarify, the fact is that nearly every major industrial country in the Western world has anti-trust laws now. Most have been very greatly strengthened since the war. I think there is a general view that Germany probably has the second strongest anti-trust law in the world after the United States.

The Chairman: Thank you very much.

We have now completed the first round. I want to ask a couple of brief questions and then we will move to our next series of witnesses.

Number one. This is a rather small point but you do make it and I want to pursue it for a moment. You talk about the test of reasonableness in respect of the Competition Policy Advocate getting a certification for search and conduct and so on, and that is being pursued in part. I wonder if you do not think that the use of the words "which may be granted" implies a judgmental decision on the part of the person who grants the application. And does that not carry with it an implication that it would be reasonably exercised? In other words, not granted unless it was a reasonable application. I have a feeling that the law itself as proposed really carries with it your very recommendation. I just want your comment in respect of that. I will give you the words if you wish, which read, "which may be granted". I have underscored the word "may" as carrying with it the implication that it would have to be reasonably done.

Mr. Frazee: I guess what we were suggesting is that it should go farther than that. That may be sufficient.

The Chairman: Yes. All right. You are saying that you want a kind of comfort amendment which might read "which may, after reasonable consideration," or something along that line, or "on reasonable grounds be granted", which may or may not change the law but it certainly appears to satisfy your concern.

Mr. Frazee: Yes.

The Chairman: Do you agree with that?

Mr. Frazee: Yes.

The Chairman: Thank you very much.

Now one other concern that you addressed yourself to, and I think it is a very key and central one, is the powers of the

[Traduction]

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Gray, nous allons poursuivre, mais si vous voulez exprimer un point de vue, brièvement . . .

M. Gray: M. Saltsman semble croire que d'autres pays ne prennent pas des mesures qui s'alignent sur notre loi, mais je lui signale certaines décisions récentes du Marché commun, précisément à l'endroit des lois anti-trust. Le moins qu'on puisse dire, c'est que les fusions et les cartels qui y seront tolérés feront l'objet d'un examen public, ce qui n'est pas le cas au Canada actuellement, et que ce projet de loi vise à établir.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Gray. M. Davidson voudrait faire une brève remarque, après quoi nous poursuivrons.

M. Davidson: Monsieur le président, il convient d'ajouter que presque tous les pays industriels du monde occidental se sont dotés de lois anti-trust. Dans la plupart des cas, les lois en vigueur ont été renforcées depuis la guerre. Je crois qu'on s'accorde à dire que l'Allemagne a probablement la loi anti-trust la plus stricte après les États-Unis.

Le président: Merci beaucoup.

Le premier tour est maintenant terminé. Je voudrais poser quelques brèves questions moi-même, et ensuite, nous accueillerons nos autres témoins.

Il y a un petit détail dont vous parlez et sur lequel j'aimerais revenir un instant. Vous parlez du pouvoir démesuré dont jouirait l'administrateur de la politique de la concurrence pour obtenir un mandat de perquisition. J'aimerais savoir si vous croyez que le recours à l'expression «qui peut être accordé» suppose un jugement de la part de la personne qui accorde le pouvoir de perquisitionner. Cela ne suppose-t-il pas que ce pouvoir serait exercé judicieusement? En d'autres termes, à moins que la demande de mandat de perquisition soit raisonnable, il ne serait pas accordé. J'ai l'impression que le libellé de la loi actuelle tient compte précisément de votre recommandation. J'aimerais recueillir vos observations ici. Je vais vous citer une fois de plus le libellé: «qui peut être accordé». J'ai souligné le mot «peut», qui signifierait donc que cela doit être fait avec mesure.

M. Frazee: Quant à nous, nous croyons qu'on devrait préciser encore plus. Mais il se peut que ce soit suffisant.

Le président: Oui. Très bien. Vous voulez dire que l'on modifierait le libellé, qui se lirait désormais comme ceci: «qui peut, après examen approfondi», ou encore: «après l'obtention de preuves raisonnables, serait accordé». Ce libellé ne change peut-être pas l'interprétation de la loi, mais il satisferait votre inquiétude.

M. Frazee: Oui.

Le président: Etes-vous d'accord?

M. Frazee: Oui.

Le président: Merci beaucoup.

Une autre de vos préoccupations est la suivante: les pouvoirs de l'administrateur de la politique de la concurrence. Est-ce

[Text]

Competition Policy Advocate. I talked about this earlier in some examination, and I wonder if your concern would be satisfied if in fact powers rested with the Minister to discontinue an action, which would make this whole power of the Minister more symmetrical than it presently is.

Mr. Frazee: Mr. Chairman, that would certainly be a step in the right direction.

The Chairman: I gather you imply that you would rather go further, and if so, how far would you like to go and in what manner?

Mr. Frazee: Our suggestion is that the Advocate should be fully responsible to the Minister, which means that the Minister can overrule him, that the Minister can, as you suggest, have the power to withdraw him from an action. It just gives the Minister full powers, although presumably in the day-to-day operations he would delegate most of them, but it is a question of delegation rather than the law.

The Chairman: Let me follow this further. When I suggested some consideration may be given to the possibility of discontinuance, I would think that it would be perhaps unreasonable to expect a minister in the political forum in which he has to live to really on a day-to-day basis address himself to all the actions that might be proposed by the Competition Policy Advocate. Perhaps if there were some powers of discontinuance, which I think would largely meet the concerns that you have even subsequently addressed yourself to, perhaps there ought to be some limit that discontinuance perhaps could only be applied by the Minister when he took into account considerations other than those of competition and efficiency in the market place. In other words, with the Competition Policy Advocate viewing competition as a sacred thing, inviolate as it were, that the Cabinet or the Minister could look at it in a broader perspective and take into account the whole impact on the economy rather than the isolated criteria being used by the Competition Policy Advocate. If one were to limit the intervention of the Minister to a matter where there was a *prima facie* case for that sort of intervention under those conditions, do you think that kind of limitation would cause you any great difficulty?

• 1120

Mr. Frazee: No. It would not cause us any difficulty, Mr. Chairman. As this is a new thought I would like to consider it. It certainly is an improvement over what is existing; it does not go quite as far as we have suggested, but it would certainly go part of the way.

The Chairman: Okay, thank you very much. Mr. Affleck, I think, wanted to ask a question.

Mr. Affleck: Mr. Chairman, just very briefly: two points touched on by the witnesses in the brief I think are important—from my point of view, in any event. The exculpatory section, 4.3, talks about mergers and the Minister of Finance being able to allow them to go ahead, and there is reference in the appendix, at least, to the brief, that there is no definition in that section of merger. Would you be satisfied if the definition

[Translation]

que vos inquiétudes seraient apaisées si c'était le ministre qui possédait le pouvoir d'interrompre des poursuites, ce qui se rapprocherait de la situation actuelle?

M. Frazee: Monsieur le président, ce serait certainement un pas dans la bonne voie.

Le président: Vous avez cependant laissés entendre que vous voudriez aller encore plus loin et, dans l'affirmative, jusqu'où voudriez-vous aller?

M. Frazee: Nous proposons que l'administrateur rende des comptes au ministre, ce qui veut dire que le ministre pourrait toujours renverser une de ses décisions et interrompre des poursuites. C'est le ministre qui aurait les pleins pouvoirs, mais, pour les affaires quotidiennes, il déléguerait certains de ses pouvoirs à l'administrateur, sans que cette option soit prévue dans la loi.

Le président: Poursuivons, si vous le voulez. Lorsque j'ai émis l'idée que cela serait quelque peu décousu, je voulais dire qu'il ne serait pas raisonnable qu'un ministre, à cause de l'arène politique où il se retrouve tous les jours, puisse étudier tous les cas que lui présenterait l'administrateur de la politique de la concurrence. Peut-être devrions-nous préciser ici que, lorsque le ministre délègue ses pouvoirs, et c'est là une question dont vous vous inquiétez également, il devrait se limiter à le faire seulement lorsqu'il s'agit de questions qui n'ont rien à voir avec la concurrence ou l'efficacité du marché. En d'autres termes, l'administrateur de la politique de la concurrence considérerait la concurrence comme un sujet sacré, inviolable, que seul le Cabinet ou le ministre pourrait considérer dans une perspective plus vaste, en tenant compte de l'impact sur l'économie plutôt que de critères isolés qu'il pourrait lui-même appliquer. Si on limitait l'intervention du ministre à des causes *prima facie*, croyez-vous que cela poserait un problème?

M. Frazee: Non. Il n'y aurait pas de problème, monsieur le président. C'est un élément nouveau cependant, et j'aimerais y réfléchir. Cela représente certainement une amélioration par rapport à ce qui existe actuellement, sans pour cela aller aussi loin que ce que nous proposons. C'est quand même une amélioration.

Le président: Merci beaucoup. M. Affleck a une question à poser.

M. Affleck: Très brièvement, j'aimerais revenir sur deux questions dont nos témoins parlent dans le mémoire. L'article 4.3 sur les exceptions cite le cas des fusions qui pourraient recevoir la sanction du ministre des Finances, et dans l'annexe de votre mémoire, vous dites que l'on ne définit pas ce qu'est une fusion, aux fins de cet article. Trouveriez-vous raisonnable

[Texte]

for merger in that section were the same as the definition found in the merger section?

Mr. Frazee: Offhand, yes.

Mr. Affleck: The second question relates to your request for a definition of computer data bank. First, why do you think that definition is necessary? Secondly, what definition have you to propose?

The Chairman: Mr. Frazee.

Mr. Frazee: Mr. Chairman, I do not have a specific definition. Let me just refresh my memory on this particular recommendation. We did not attempt to define it, but for precision and to avoid confusion we suggested that the provision should read:

A detailed description of the data so stored, the forms in which such data can be retrieved and such access codes as such person would normally require.

We think it is a little broader as at present mentioned in that section of the act, that it can be clarified by this addition. As for a definition, I just do not have one right at my fingertips but we would be happy to provide one, or provide some assistance on it.

The Chairman: I gather one of the questions was, why do you need a definition at all? What concerns do you have? Is that not really what you were addressing yourself to, Mr. Affleck?

Mr. Affleck: That is correct.

Mr. Frazee: With the growth in this area, the total area of electronic funds transferred, a computer data bank may mean one thing to one person and another thing to another. This is entirely possible; even some of the technicians in this area may have different interpretations of how far it goes. We think it would be in the best interest to have a specific definition of what is meant. These terms, and so forth, are evolving in this modern technological world, and for clarity later on it might be as well to define just exactly what is meant in the context of this bill.

The Chairman: Thank you very much.

I want to thank, on behalf of all Committee members, representatives of the Canadian Bankers' Association for being with us this morning. We appreciate your taking the time to let us know your concerns. You have identified some that I do not believe have been identified prior to this time in our deliberations. We appreciate your efforts, and we assure you that we will give consideration to all the points you have raised. Thank you very much, gentlemen.

• 1135

I want, on behalf of Committee members, to welcome the representatives of the National Automotive Trades Association of Canada. I have seated to my immediate right Mr. P. A. Dickson, President; to his right, Mr. A. Milton Moore, Consultant, and to his right, Mr. D. A. Achilles, Chairman of the Competition and Combines Investigation Committee.

[Traduction]

que l'on définisse «fusion», dans cet article, comme on le fait dans l'article sur les fusions, précisément?

M. Frazee: A première vue, oui.

M. Affleck: Vous demandez également la définition d'une banque de données informatique. Pourquoi croyez-vous qu'il est nécessaire de définir cela? Et quelle serait la définition que vous proposeriez?

Le président: Monsieur Frazee.

M. Frazee: Monsieur le président, je n'ai pas de définition à proposer. J'aimerais me rafraîchir la mémoire sur cette recommandation-là. Nous n'avons pas tenté d'offrir une définition, mais, au nom de la précision et pour éviter toute confusion, nous proposons que l'article soit libellé comme suit:

Une description détaillée desdites données, la forme dans laquelle on peut extraire lesdites données, et les codes d'accès dont ces personnes doivent normalement avoir besoin.

Nous croyons que le libellé proposé ici offre un peu plus de latitude que le libellé de l'article du projet de loi. Nous croyons que les modifications que nous proposons apportent des éclaircissements. Quant à une définition, je n'en ai pas, mais je me ferai un plaisir de vous en donner une plus tard, ou de vous aider à définir cette expression.

Le président: Mais on vous a demandé pourquoi vous croyez qu'il était nécessaire de définir cette expression? Qu'est-ce qui vous inquiète? N'est-ce pas ce que vous demandiez, monsieur Affleck.

M. Affleck: C'est juste.

M. Frazee: Étant donné la croissance que connaît ce secteur, le nombre total des fonds qui sont transférés par voie électronique, il est possible qu'une banque informatique reçoive diverses définitions. Les techniciens dans le domaine ont parfois des interprétations différentes sur les définitions. Nous croyons qu'il y a de l'intérêt du public de définir très précisément ce que l'on entend par là. Ces expressions surgissent dans un monde moderne axé sur la technologie et, au nom de la précision, il vaudrait peut-être mieux définir exactement ce que l'on entend par là dans ce projet de loi-ci.

Le président: Merci beaucoup.

J'aimerais remercier les représentants de l'Association des banquiers canadiens. Nous vous remercions d'avoir pris le temps de venir nous exposer vos préoccupations. Vous avez souligné certains écueils dont nous ignorions l'existence. Nous vous remercions de l'effort que vous avez fourni et nous vous assurons que nous étudierons soigneusement les questions que vous avez soulevées. Merci beaucoup, messieurs.

Au nom des membres du Comité, je souhaite la bienvenue aux représentants de la National Automotive Trades Association of Canada. A ma droite, se trouve M. P. A. Dickson, président de l'Association. A sa droite, se trouve M. A. Milton Moore, conseiller de l'Association, et M. D. A. Achilles,

[Text]

We have other witnesses in the audience whom I will not introduce at this time, but if they wish to intervene then they will have to come forward to take a seat if questions are directed to them. Welcome, gentlemen.

I will now ask Mr. Dickson if he would like to make a brief statement. I will explain to Committee members that I have a request that Mr. Dickson speak for three-and-a-half minutes, and then Mr. Moore. I am sure that is agreeable to all members of the Committee, so, first, Mr. Dickson.

Mr. P. A. Dickson (President, National Automotive Trades Association of Canada): Thank you very much, Mr. Chairman.

Mr. Chairman and Committee members, you have, I think, seen our brief. It has been distributed with the history and the selective comments and recommendations of our National Automotive Trades Association. I would just like to take a few minutes to prepare the Committee for the question period to follow.

My purpose here is threefold: as the elected leader of thousands of small businessmen; as a small businessman myself, and a concerned Canadian who sees a draining away of business and industrial sovereignty to multinational organizations.

Phase II of the Competition Act can be the first crucial step toward a revival of small business rights to survive in a marketplace now manipulated with a total disregard of the small entrepreneur's economic viability.

Corporations continually get new blood through transfers, retirements, et cetera, while the independent businessman must carry his own fight for survival regardless of the results to his own mental and physical well-being, to say nothing of his dwindling profit base which must support him.

It is clearly the responsibility of this government to renew the faith, to recognize that Ma-and-Pa businesses are the backbone of the Canadian way of life.

Mr. Chairman and Committee members, with all due respect to changing technological and economic times, your backbone is in trouble.

Mr. Chairman and members, as a full-fledged seventh generation Canadian nationalist, I ask you and your Committee to take this message to your partisan camps and forget politics, and counterbalance the high cost, high pressure, big-business lobbies, as a first step in finding ways to correct some of the anticompetitive injustices most evident in the retail gasoline and other automotive markets of today. Let us bring back some order to these marketplaces.

We have two nonrenewable resources at stake here, oil as gasoline, and small businessmen. Let us not waste either of them.

That is my statement, gentlemen.

[Translation]

président du Comité de la concurrence et des enquêtes sur les coalitions.

Je ne présenterai pas les autres témoins qui se trouvent assis dans la salle, mais s'ils veulent faire des interventions, ils devront s'approcher d'un micro, advenant qu'on leur pose des questions. Bienvenue, messieurs.

Je demanderais à M. Dickson s'il a une déclaration à faire. Je voudrais expliquer que M. Dickson a demandé à parler pendant trois minutes et demie, et ensuite, ce sera le tour de M. Moore. Je pense que les membres du Comité sont d'accord. Monsieur Dickson.

M. P. A. Dickson (président, National Automotive Trades Association of Canada): Merci beaucoup, monsieur le président.

Monsieur le président, messieurs les membres du Comité, vous connaissez la teneur de notre mémoire. On l'a distribué, accompagné de commentaires et de recommandations de la part de notre association. J'aimerais tout simplement faire quelques remarques qui nous prépareront à la période des questions qui suivra.

Mon but est triple: je suis le chef élu de milliers de petits entrepreneurs. Je suis moi-même un petit entrepreneur et je me préoccupe, à titre de Canadien, de voir les sociétés multinationales drainer notre souveraineté industrielle et commerciale.

La Partie II de la Loi sur la concurrence pourrait constituer le premier pas en direction du rétablissement du droit de la petite entreprise de survivre sur le marché, alors que, pour l'instant, ce même marché est manipulé sans que l'on tienne compte de la viabilité économique de la petite entreprise.

Les grandes sociétés obtiennent constamment du sang nouveau par le biais des mutations et des mises à la retraite, alors que le petit entrepreneur doit continuer sa lutte, même si sa santé physique et mentale est atteinte, même si ses bénéfices sont constamment rognés.

C'est la responsabilité du gouvernement actuel de faire renaître l'espoir et de reconnaître que les petits entrepreneurs sont le fondement même de notre mode de vie, au Canada.

Monsieur le président, messieurs les membres du Comité, même si je respecte l'évolution technologique et économique qui caractérise notre époque, notre base se trouve en danger.

Monsieur le président, messieurs les membres du Comité, j'appartiens à la septième génération d'une lignée de nationalistes canadiens et je vous demande de transmettre mon message à vos partis respectifs. Je vous demande d'oublier un instant les querelles politiques pour prêter une oreille bienveillante à nos revendications, qui sont la contrepartie des lobbies et des gros industriels. Ceci contribuera à corriger des injustices flagrantes dans le commerce de détail de l'essence et d'autres secteurs du marché de l'automobile. Il nous faut restaurer l'ordre sur le marché.

Deux ressources non renouvelables sont menacés ici: le pétrole, c'est-à-dire l'essence, et les petits entrepreneurs. Il ne faudrait pas sacrifier ni l'un ni l'autre.

C'est tout, messieurs.

[Texte]

The Chairman: Thank you very much, Mr. Dickson. It seems quite clear what you have in mind.

Mr. Moore.

Mr. A. Milton Moore (consultant, National Automotive Trades Association of Canada): Mr. Chairman, the objective of our submission is to present evidence that Bill C-42 should be enacted.

In the 1950's the major oil companies built so many service stations that most of the stations sold very small volumes of gasoline. Then small companies entered the market and tried to sell large volumes per station. When the non-brand stations cut into the market shares of the major companies, the majors engaged in predatory practices to coerce them into abandoning their competitive behaviour. Proposed Clause 31.73 of Bill C-42 would have prevented the major companies from ganging up on the small, competitive new entrants. That is my first point.

• 1130

The second point: in the recent conversion to self-serve operations, large numbers of dealers were put out of business and lost their lifetime savings. If gasoline retailing had been competitive from the start, most of that cost would have been avoided.

My third point: what good would Bill C-42 do now? To examine this question I must describe the present state of the industry. In the large cities more than half the gasoline bought by motorists is sold by the new, large, self-serve major-brand stations. Many of the self-service stations are gas bars; that is, the repair bays have been closed down. Most of the gas bars are operated by salaried employees or commission agents of the major companies. Where the repair bays have been retained, the dealer leases the station from the major company but operates the gas pumps as a commission agent. In either case, the major companies set the pump prices.

Full-service, major-brand stations with repair bays, those that have not been closed down, have lost their status as independent businessmen. The lessee dealers had to give up their independence because the prices charged by the major companies at their self-serve stations operated by commission agents was and still is between one cent less than and two cents more than the wholesale price. There are few holdouts but most dealers had to accept consignment selling because they could not meet the prices charged by their own suppliers. The alternative was to go bankrupt. This kind of cut-throat competition would be restrained by Bill C-42.

The non-brand stations, the private brands, still hold a significant share of the market, but they are no longer a competitive force. If the major companies wanted to they could easily discipline any non-brand dealer who stepped out of line. The control over the industry held by a small number of companies has never been more complete. I might interject to say that they did not set out to get that control, it is just

[Traduction]

Le président: Merci beaucoup, monsieur Dickson. Vous avez exprimé clairement votre point de vue.

Monsieur Moore.

M. A. Milton Moore (conseiller, National Automotive Trades Association of Canada): Monsieur le président, nous essayons, en vous présentant ce mémoire, de vous prouver que le Bill C-42 doit être adopté.

Dans les années 50, les principales compagnies de pétrole ont construit tant de stations-service que chaque station vendait très peu d'essence. Ensuite, les petites compagnies sont entrées sur le marché et ont essayé de vendre de grosses quantités par station. Lorsque les stations de marque indépendante se sont lancées sur les marchés des grosses compagnies, ces dernières se sont livrées à des pratiques abusives pour les forcer à abandonner leur comportement concurrentiel. Le nouvel article 31.73 les en aurait empêchés. C'est mon premier point.

Deuxièmement, la récente conversion en stations libre-service a entraîné la faillite d'un grand nombre de concessionnaires, qui ont tout perdu dans l'opération. Si, dès le début, la vente au détail de l'essence avait été concurrentielle, beaucoup de ces conséquences coûteuses auraient été évitées.

Troisièmement, quels pourraient être maintenant les effets bénéfiques du Bill C-42? Pour répondre à cette question, il me faut décrire la situation actuelle de ce secteur industriel. Dans les grandes villes, plus de la moitié de l'essence achetée par des automobilistes est vendue par les nouvelles grandes stations libre-service des grandes marques. La plupart de ces stations libre-service ne vendent que de l'essence, les ateliers de réparation ont été fermés. La plupart sont tenues par des employés salariés ou des agents à la commission des grandes compagnies. Là où les ateliers de réparation sont restés, le concessionnaire loue la station à la grande compagnie, mais n'est qu'un agent à la commission pour la vente de l'essence. Dans tous les cas, ce sont les grandes compagnies qui établissent les prix.

Les stations des grandes marques offrant tous les services de réparation, celles qui n'ont pas été fermées, ont perdu leur statut indépendant. Les concessionnaires à bail ont dû abandonner leur indépendance, car les prix demandés par les grandes compagnies dans leurs stations libre-service tenues par des agents à la commission étaient et sont toujours supérieurs de 1 à 2c. du prix de gros. Il reste encore quelques irréductibles, mais la plupart des concessionnaires ont dû accepter cette vente forcée, car le prix demandé par leurs propres fournisseurs était devenu trop élevé. La seule issue était la faillite. Le Bill C-42 mettrait fin à ce genre de concurrence mortelle.

Les stations des marques privées détiennent toujours une part importante du marché, mais elles ne sont plus une force concurrentielle. Si les grandes compagnies le voulaient, il ne leur serait pas difficile de faire entrer dans leurs rangs tout concessionnaire indépendant indiscipliné. Jamais ce secteur n'a été aussi complètement contrôlé par un petit nombre de compagnies. Je préciserai qu'elles ne l'ont pas fait d'une manière

[Text]

that the nature of the business and the setup of the business has ended up with them having that control.

The trouble is, if Bill C-42 is not enacted a new firm will be able to enter the industry only with the acquiescence of the large companies. To put the new entrant out of business, the majors need only lower the prices at stations—remember, they set the prices at the pumps—in the vicinity of the new entrants, and that is not a bizarre thought because they have done that before.

The provisions of Bill C-42 would greatly reduce the control held over the market by the small number of major companies. The combined effect of section 31.2, dealing with refusal to deal, which was, of course, enacted in December 1975, and the new provisions—the proposed clause dealing with consignment selling, proposed Clause 31.73, dealing with joint monopolization, and proposed Clause 31.77 dealing with price discrimination—would enable the Competition Board to prohibit the various predatory practices to which the major companies have resorted at one time or another.

The strongest argument, in my mind, in support of the adoption of this bill is that while a small number of companies which control the market may or may not be efficient when free to act as they please, they will be constrained to be efficient if they are unable to adopt predatory practices.

We do not want to protect the small and the weak from being eliminated by the greater efficiency of the big and the strong. We want only to ensure that all compete on an equal footing so that survival depends solely on superior efficiency. That is why it is vital that proposed Clause 31.77, dealing with price discrimination, be enacted.

I would like to close by making three general statements. The first is that the provisions of Bill C-42 are very fair, they are not punitive. Each case is to be judged on its merits: there is no blanket prohibition. This is precisely the procedure the business community has proposed for the last three decades.

My second terminal point has to do with the right of appeal. I can understand that companies are uneasy because they would not be able to appeal from the findings of the Competition Board concerning questions of fact, or from the remedial measures ordered by the board. But please do not amend the bill to allow appeals to the Cabinet. The Minister and the Cabinet should be protected from intervention in an essentially judicial proceeding. If you decide there should be a right of appeal from the rulings of the Competition Board, create a second quasi-judicial agency, as is the case in Sweden.

• 1135

My last point concerns proposed Section 31.71 which deals with mergers. As the proposed section stands if the market share of the combined companies party to a horizontal merger does not exceed 20 per cent of the market, the merger may not be brought before the Competition Board for a review. I suggest that one cannot tell by using mechanical percentages

[Translation]

délibérée, c'est la simple nature de ce commerce et sa structure qui a fini par leur offrir cette possibilité de contrôle.

Si le Bill C-42 n'est pas adopté, une nouvelle firme ne pourra s'installer sur le marché qu'avec l'accord des grandes compagnies. Pour acculer le nouveau venu à la faillite, les grandes compagnies n'ont qu'à faire baisser les prix dans les stations—n'oubliez pas que ce sont elles qui fixent les prix à la pompe—des environs, et ce n'est pas une simple hypothèse, elles l'ont déjà fait.

Les dispositions du Bill C-42 réduiraient de manière importante le contrôle exercé sur le marché par ce petit nombre de grandes compagnies. L'effet combiné de l'article 31.2, portant sur le refus de vendre, promulgué bien entendu en décembre 1975, et des nouvelles dispositions, l'article portant sur la vente forcée, l'article 31.73 portant sur le monopole conjoint et l'article 31.77 portant sur la discrimination en matière de prix, permettraient à la Commission de la concurrence d'interdire les diverses pratiques abusives auxquelles les grandes compagnies ont recouru à un moment ou à un autre.

A mon avis, le meilleur argument en faveur de l'adoption de ce projet de loi est que ce petit nombre de compagnies, qui, bien que contrôlant le marché, peut adopter ou ne pas adopter des prix concurrentiels, puisque libre d'agir à sa guise, se verra contraint d'être concurrentiel s'il ne peut recourir à des pratiques abusives.

Nous ne voulons pas que les petits et les faibles ne puissent être éliminés par la plus grande efficacité des grands et des forts. Nous voulons simplement que la concurrence se fasse sur un pied d'égalité, afin que la survie ne dépende uniquement que de la performance. C'est pourquoi il est vital que l'article 31.77 portant sur la discrimination en matière de prix soit adopté.

J'aimerais finir sur trois déclarations d'ordre général. Tout d'abord, les dispositions du Bill C-42 sont très justes, elles ne sont pas répressives. Chaque cas doit être jugé selon ses mérites; il n'y a pas d'interdiction généralisée. C'est précisément la procédure préconisée par l'industrie depuis trois décennies.

Deuxièmement, le droit d'appel. Je peux comprendre l'inquiétude des compagnies qui n'auraient pas le droit d'en appeler des constatations de la Commission de la concurrence relatives à certains faits, ou des mesures rectificatives ordonnées par la Commission. Mais je vous prie de ne pas modifier le projet de loi pour permettre d'en appeler au Cabinet. Le ministre et le Cabinet ne devraient pas avoir à intervenir dans une procédure essentiellement judiciaire. Si vous décidiez de l'opportunité d'un droit d'appel quant aux décisions de la Commission de la concurrence, créez une deuxième autorité quasi-judiciaire, comme c'est le cas en Suède.

En troisième et dernier lieu, l'article 31.71 portant sur les fusions. Selon le libellé actuel de cette proposition d'article, si la part du marché des compagnies devant s'associer dans une fusion horizontale ne dépasse pas 20 p. 100 du marché, cette fusion peut ne pas faire l'objet d'un examen de la Commission de la concurrence. Ajouter mathématiquement des pourcenta-

[Texte]

whether a merger is likely to result in public detriment. Thank you.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Moore. Now we will move to questioning. Mr. McCain. I am sorry; I made a mistake in my opening comments. I did not realize that also Mr. Achilles wants to make a brief statement. Proceed Mr. Achilles. I did not understand that in the beginning.

Mr. D. A. Achilles (Chairman, Competition and Combines Investigation Committee, National Automotive Trade Association of Canada): Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Chairman, honourable members, you have read our brief and it has been written principally by Professor Moore who is an economist and a recognized authority on gasoline marketing. He has described in that brief in terms that are dispassionate and objective the economic waste that is occurring in gasoline marketing because of the system that is now in force, which results directly from the present structure of the oil industry, the domination over gasoline marketing which is being exercised by a few giant multinational oil firms in precisely the manner that is defined, Mr. Chairman, in proposed section 31.73 of Bill C-42, the pattern of joint monopolization.

There are, however, forms of waste other than economic waste that have become apparent to me from many years of acquaintanceship with service station problems. I hope that you will forgive me if I speak of them a little less dispassionately than Professor Moore has because the present system of joint monopoly control of the oil industry and its attendant abuses such as price discrimination and predatory pricing has resulted in what I think can fairly be described as a tragic waste of human resources: a waste of the management abilities, the experience, the financial resources and investment, the efforts and hard work and hope of thousands of small businessmen across the country and a waste, too, of the careers, the enthusiasm and efforts of their employees.

I am thinking, Mr. Chairman, of the service station operators in Edmonton, in Calgary, in Lethbridge and in many other Canadian cities and rural areas such as, for instance, the Peace River country of Northern Alberta and in many other such areas across this land. I am thinking of service station operators who have been efficient business managers, who have built up successful businesses over long years of struggle, who have invested years of long hours of work and many thousands of dollars, who have taken pride in their work and the quality of their service, whose businesses have now been stunted and crippled as a result of the policies of the oil companies whose products they sell.

I am thinking of service station operators whose so-called profit margin of a few cents per gallon on gasoline has been forced down by more than half in a period when their costs of operation have more than doubled so that they lose money with every gallon of gasoline sold and this in a period when the pump price of gasoline has doubled and oil companies and

[Traduction]

ges n'est pas suffisant pour déterminer si une fusion est susceptible de se faire au détriment de l'intérêt public. Je vous remercie.

Le président: Je vous remercie infiniment, monsieur Moore. Nous allons maintenant passer aux questions. Monsieur McCain. Je m'excuse, j'ai fait une erreur. Je n'avais pas compris que M. Achilles voulait également faire une petite déclaration. Allez-y, monsieur Achilles. J'avais mal compris.

M. D. A. Achilles (président, Comité de la concurrence et des enquêtes sur les coalitions, National Automotive Trades Association of Canada): Je vous remercie, monsieur le président.

Monsieur le président, honorables députés, vous avez lu notre mémoire, qui a été en grande partie rédigé par le professeur Moore, économiste et autorité reconnue en matière de commercialisation de l'essence. Il décrit dans ce mémoire, dans des termes posés et objectifs, le gaspillage économique au niveau de la commercialisation de l'essence à cause du système actuellement en place, système résultant directement de la structure actuelle de l'industrie du pétrole, de la domination de la commercialisation de l'essence exercée par un petit nombre de grandes sociétés pétrolières multinationales de la manière précisément définie, monsieur le président, à l'article 31.73 du Bill C-42, grâce au jeu du monopole conjoint.

Toutefois, il n'y a pas que du gaspillage économique, et d'autres formes de gaspillage sont devenues pour moi une évidence après de nombreuses années consacrées aux problèmes des stations-service. J'espère que vous m'excuserez si j'en parle avec un peu plus de passion que le professeur Moore, mais le système actuel de contrôle de monopole conjoint de l'industrie pétrolière et ses abus inhérents, tels que la discrimination en matière de prix et l'imposition de prix abusifs, a entraîné ce qui, à mes yeux, n'est autre qu'un gaspillage tragique de ressources humaines: le gaspillage des compétences administratives, de l'expérience, des ressources et des investissements financiers, des efforts, du dur labeur et de l'espoir de milliers de petits commerçants aux quatre coins de notre pays, et le gaspillage également de la carrière, de l'enthousiasme et des efforts de leurs employés.

Je pense, monsieur le président, aux exploitants de stations-service d'Edmonton, de Calgary, de Lethbridge et de nombreuses autres villes canadiennes, et à ceux des régions rurales, comme celles de Peace River, dans le Nord de l'Alberta, et à de nombreuses autres de ce genre, un peu partout. Je pense aux exploitants de stations-service qui ont été des gérants efficaces, qui ont fait fructifier leur commerce au prix de longues années d'effort, qui ont investi des années de travail et des milliers de dollars, qui ont tiré fierté de leur travail et de la qualité de leurs services, dont les commerces sont maintenant paralysés et agonisés à cause des politiques des compagnies pétrolières dont ils vendent les produits.

Je pense aux exploitants de stations-service dont la soi-disant marge de profit de quelques cents par gallon d'essence a été réduite de plus de la moitié à un moment où leurs frais d'exploitation ont plus que doublé, tant et si bien qu'ils perdent de l'argent sur chaque gallon d'essence qu'ils vendent, et ce, à un moment où le prix à la pompe a doublé et où les compa-

[Text]

governments alike are seizing ever increasing revenues from the sale of gasoline.

I am thinking, Mr. Chairman, of the disorganization and demoralization of service station operators across Canada which results from oil company pricing policies which can fairly be described as cutthroat. I am thinking of fathers who once had hoped to hand on their businesses to their sons and who have now lost this hope, of wives who keep their husbands books and can see the loss of their family's security not as a result of the inefficiency of their husband but because of the sickness of an entire industry. For this industry is sick: ask any banker; ask any accountant.

• 1140

Mr. Chairman, service station operators across Canada have lost hope that any government, any politician will act to defend them. They believe that oil companies are too big and too powerful for any government to tackle them. They believe that the oil companies can do exactly as they please and the government in Canada has neither the will nor the power to do anything effective. We ask you to prove them wrong. Through you, we ask the Parliament of Canada to enact this legislation.

The Chairman: Thank you very much, Dr. Achilles. I think we made one mistake in our organization of these meetings. We should have had you people and the Petroleum Association here at the same time. I think it would have made for a very stimulating meeting. We really made a mistake. If I had to do it over again, that is exactly what I would have done.

Mr. Dickson: They will not, you see. We have asked for that and they will not.

The Chairman: Well, I think they might have, if we had called them. In any event, we will now proceed to questioning. Mr. McCain.

Mr. McCain: Mr. Chairman, this is a change in presentation, in two ways. Firstly, the witnesses suggest that the bill offers some hope to their organization and, secondly, they express a complete dissatisfaction with certain circumstances which exist, in an unqualified way. I think that is desirable for the information of people in government, in opposition, in committees and I want to congratulate them for the precise position which they have taken as they went along.

Mr. Dickson tells me I was acquainted with him earlier, in school. I have forgotten him, I am ashamed to say. He said I could not teach math but I can tell that Miss Archibald taught him a lot of English.

The Chairman: He tells me he still cannot add. I do not know if that is true.

Mr. McCain: I question that. But that is my fault, you see. Anyway, the theme, if I might say so—and contradict me if I am wrong—of your presentation is that there is already in

[Translation]

gnies pétrolières et les gouvernements tirent des revenus toujours croissants de la vente de l'essence.

Je pense, monsieur le président, à la désorganisation et à la démoralisation des exploitants de stations-service du Canada, qui résultent des politiques d'établissement de prix des compagnies pétrolières qu'on ne peut qualifier que de criminelles. Je pense aux pères qui avaient espéré un jour transmettre leur commerce à leur fils et qui ont maintenant perdu cet espoir, aux femmes qui tiennent la comptabilité de leur mari et peuvent constater la perte de sécurité de leur famille, non pas à cause de l'incompétence de leur mari, mais à cause de la maladie qui frappe toute une industrie. Car cette industrie est malade: posez la question à un banquier, à un comptable.

Monsieur le président, les exploitants de stations-service du Canada ont perdu l'espoir qu'un gouvernement, qu'un politicien quel qu'il soit, prennent les mesures nécessaires pour les défendre. Ils croient que les compagnies pétrolières sont trop puissantes et trop importantes pour qu'un gouvernement puisse s'attaquer à elles. Ils croient que les compagnies pétrolières peuvent faire exactement ce que bon leur semble et que le gouvernement du Canada n'a ni la volonté ni le pouvoir de faire quoi que ce soit. Nous vous demandons de prouver qu'ils ont tort. Nous demandons au Parlement du Canada d'adopter cette loi.

Le président: Je vous remercie infiniment, monsieur Achilles. Nous avons fait une erreur dans l'organisation de notre programme. Nous aurions dû vous entendre en même temps que l'Association des pétroliers. La rencontre aurait été très stimulante. Nous avons vraiment fait une erreur. Si je devais recommencer, c'est exactement ce que je ferais.

M. Dickson: Ils ne veulent pas. Nous leur avons demandé et ils ne veulent pas.

Le président: Il aurait bien fallu qu'ils le fassent si nous les avions convoqués. De toute manière, nous allons maintenant passer aux questions. Monsieur McCain.

M. McCain: Monsieur le président, cet exposé est différent des autres de deux manières. Premièrement, selon les témoins, le projet de loi offre certains espoirs à leur organisation et, deuxièmement, ils se disent totalement insatisfaits de certaines circonstances existantes, sans aucune réserve. C'est tout à fait nécessaire pour l'information du gouvernement, de l'opposition, du Comité, et je veux les féliciter de la position claire et nette qu'ils ont adoptée tout au long.

M. Dickson me dit que nous nous sommes déjà connus plus tôt, à l'école. Je dois avouer à ma honte que je ne m'en souviens plus. Il m'a dit que je n'étais pas bon professeur de mathématiques, mais je peux constater que M^{lle} Archibald lui a très bien enseigné l'anglais.

Le président: Il me dit qu'il est toujours nul en calcul. Je ne sais pas si c'est vrai.

M. McCain: Je n'en suis pas si sûr. Mais c'est de ma faute. De toute manière, le thème, si je puis dire... et contredisez-moi si je me trompe... de votre exposé est qu'il y a déjà, dans

[Texte]

certain aspects of the Canadian economy excessive competition, to the detriment of small business.

Mr. Moore: I would not say that.

Mr. McCain: Well, you are saying that the competition from the international people is putting the little guys out of business.

Mr. Moore: It is their tactics.

Mr. McCain: How would you say it, then?

Mr. Moore: I would say that they are free and do engage in predatory practices of the type which are spelled out, as Mr. Achilles said, in 31.73, I think it is. When a group of large companies, say the five companies doing business in British Columbia, ring a new entrant round with service stations and then gain control over the setting of pump prices at those service stations, and in that market only lower the prices down to a level which the small new entrant cannot meet, then that is predatory behaviour. And when the major companies have a nominal wholesale price at which they sell to their own service station dealers, the lessee dealers and the independents who own their own station and are selling major brand gasoline, and then, after the stations which are operated by employees of the major companies, all of them together, lower that price to one cent below or two cents above the wholesale price, that is coercive behaviour. And they do not have to engage in that kind of coercive behaviour in order to be effective and competitive.

Mr. McCain: So you find yourselves then in somewhat the same position as some farmers found themselves when they formed marketing boards, that the competition which existed was of a predatory nature, and therefore you would like to be in a position to have more control over your own affairs than you presently have, to stay in business. How do you think this bill would give you access to the type of supply that you require, at prices where you could make a living?

Mr. Moore: All the dealers are asking for is that in respect of certain types of price discrimination and certain types of predatory pricing behaviour, which we have always thought was against the spirit of the Combines Investigation Act but have never been adequately covered by any provisions of the Combines Investigation Act, the major companies no longer be allowed to engage in that kind of price discrimination and predatory practices. As I say, all the service station dealers are asking for is that they be allowed to compete on an equal footing, one against the other. None being favoured or disfavoured, or advantaged or disadvantaged, and none being at the mercy of the major companies to put them out of business if they want to by lowering prices in one segment of the market. If the major companies want to meet competition from a new entrant or from another major company, let them lower the wholesale price.

Mr. McCain: You do not feel that your industry is necessarily unique in this situation . . .

[Traduction]

certain aspects de l'économie canadienne, une concurrence excessive, néfaste à la petite entreprise.

M. Moore: Ce n'est pas ce que je dirais.

M. McCain: Vous dites que la concurrence des multinationales pousse les petits à la faillite.

M. Moore: C'est leurs tactiques.

M. McCain: Que diriez-vous, alors?

M. Moore: Je dirais qu'elles sont libres et qu'elles se livrent à des pratiques abusives du type énoncé, comme M. Achilles l'a mentionné, à l'article 31.73, sauf erreur. Quand un groupe de grandes compagnies, disons les cinq compagnies qui existent en Colombie-Britannique, encerclent un nouveau venu avec des stations-service, puis acquièrent le contrôle de l'établissement du prix à la pompe à ces stations-service, et réduisent sur ce seul marché les prix à un niveau que le petit nouveau ne peut se permettre, ne comportement est alors abusif. Et lorsque les grandes compagnies ont un prix de gros nominal auquel elles vendent à leurs propres concessionnaires de stations-service, les concessionnaires à bail et les indépendants qui possèdent leur propre station et vendent l'essence des grandes marques, et ensuite, après que les stations qui sont exploitées par les employés des grandes compagnies, toutes ensemble, réduisent ce prix pour qu'il ne dépasse plus que de 1 cent ou 2 cents le prix de gros, c'est un comportement coercitif. Et il n'est pas besoin de se livrer à ce genre de pratique pour être efficace et concurrentiel.

M. McCain: Vous vous trouvez donc un peu dans la même position que ces cultivateurs ayant formé des offices de commercialisation, la concurrence s'étant révélée destructrice, et par conséquent, vous aimeriez être en mesure d'exercer plus de contrôle sur vos propres affaires qu'à l'heure actuelle pour pouvoir survivre. Comment, d'après vous, ce projet de loi vous donnerait-il accès au genre d'approvisionnement dont vous avez besoin, et à des prix vous permettant de gagner votre vie?

M. Moore: Les concessionnaires demandent simplement que certains types de discrimination en matière de prix et que certains types de pratique abusive, que nous avons toujours cru être contraires à l'esprit de la Loi sur les enquêtes relatives aux coalitions mais qui n'ont jamais été suffisamment contrôlées par les dispositions de cette loi, soient interdites une bonne fois pour toutes à ces grandes compagnies. Les concessionnaires de stations-service demandent simplement que la concurrence se fasse sur un pied d'égalité, un contre un. Que nul ne soit favorisé ou défavorisé, avantagé ou désavantagé, et que nul ne soit à la merci de grandes compagnies pouvant les éliminer à leur guise en réduisant les prix dans un secteur du marché. Si les grandes compagnies veulent lutter contre la concurrence d'un nouveau venu ou d'une autre grande compagnie, qu'elles abaissent le prix de gros.

M. McCain: Vous n'allez pas jusqu'à dire que votre cas est unique . . .

[Text]

Professor Moore: Yes.**Mr. McCain:** . . . but there are other small industries that can be hurt by comparable practices.**Professor Moore:** To the best of my knowledge, this industry is unique. I know of no other industry parallel to the major oil companies which refine and market gasoline and other refined products and also control the retail market completely, as they do now.**Mr. McCain:** How would you anticipate that your Association would use this act for the benefit of your members?**Mr. Dickson:** Mr. McCain, just to answer that and to expand on what Mr. Moore said, it really galls us as operators of retail establishments that anyone can usurp our right, our profits, and use them as collateral to fight a war to our own detriment. It is our profits these major companies are using to fight the gas wars wherever in the world they have a market-share problem. They steal from one place and use it in another. It is historical all over the world. Here we have an opportunity to slow it down.

But to get directly to your question, we feel very strongly that were the Competition Act passed basically as it is now written, that the simple passage of the bill without all the regulations, will in itself act as a deterrent, a policeman perhaps to make them see the light before you are required to put in these regulations. Does that answer your question?

Mr. McCain: Yes. But I believe Mr. Moore feels he could take action under the bill, if necessary even if the bill itself did not accomplish automatically what is required.**Mr. Dickson:** Right.**Mr. McCain:** I believe Mr. Moore must see some way that he can use the proposed act in a legal way to get the action he requires for your Association.**Professor Moore:** I would like to try to be even more specific than my colleague. Once the clauses I have referred to were enacted into law, and it appears that they were constitutional, as I have said, nearly all service stations are now on consignment, which gives the major companies control over setting the pump prices for all major brand gasolines. They are in such a competitive position that, in fact, the non-brand outlets are not a competitive force any more. Well, if nothing happened, the service station dealers could make a complaint to the Competition Advocate about the effect upon competition in the market of all those stations being on consignment. And the Competition Advocate could investigate to see whether the situation had emerged where true price competition was no longer possible. Then they would have a complete investigation and there would be a confrontation between our side and the major companies and it would be up to the Competition Board to rule on certain practices such as the generality of consignment selling. Now we would not be against consignment selling one bit, but a generality of consignment

[Translation]

M. Moore: Si.**M. McCain:** . . . il y a d'autres petites industries pour lesquelles des pratiques comparables sont aussi néfastes.**M. Moore:** Que je sache, ce secteur industriel est unique. Je ne connais pas d'autres secteurs où les grandes compagnies raffinent et commercialisent le produit, ainsi que les autres sous-produits et contrôlent tout le marché de détail.**M. McCain:** Quel usage de cette loi ferait votre association pour servir l'intérêt de ses membres?**M. Dickson:** Monsieur McCain, je répondrai tout simplement tout en poursuivant ce qu'a dit M. Moore, que nous trouvons vraiment inadmissible que quelqu'un puisse usurper nos droits, nos bénéfices, et les utiliser pour financer une guerre qui se fait à notre détriment. Ce sont nos bénéfices que ces grandes compagnies utilisent pour mener ces guerres de l'essence partout où elles ont un problème de partage du marché dans le monde. Ce qu'elles volent à un endroit elles l'utilisent ailleurs. Le monde entier le sait. Nous avons ici la possibilité d'y mettre un frein.

Mais pour répondre directement à votre question, nous sommes persuadés que si cette loi était adoptée sous sa forme actuelle, la simple adoption du projet de loi sans tous les règlements, aura un effet dissuasif, un effet policier qui leur montrera peut-être la lumière avant même d'être obligés de rédiger ces règlements. Est-ce que cela répond à votre question?

M. McCain: Oui. Mais je crois que M. Moore estime qu'il pourrait prendre des mesures en vertu du projet de loi, si cela était nécessaire même si le projet de loi lui-même ne concrétisait pas automatiquement ce qui est nécessaire.**M. Dickson:** Parfaitement.**M. McCain:** M. Moore doit avoir une idée de la manière dont il peut utiliser le projet de loi d'une manière juridique pour la réalisation des mesures qu'il demande pour votre association.**M. Moore:** J'aimerais essayer d'être encore plus précis que mon collègue. À l'heure actuelle, presque toutes les stations-service sont sous contrat, ce qui permet aux grandes compagnies de contrôler le prix à la pompe pour toutes les grandes marques d'essence. Leur position concurrentielle est telle qu'en réalité, les indépendants n'ont plus aucune force de concurrence. Dès que les articles dont j'ai parlé seront devenus loi, et il semble que du point de vue constitutionnel, il n'y ait pas de problème, les concessionnaires de stations-service pourront se plaindre auprès de l'administrateur de l'effet sur la concurrence dans le marché de ces approvisionnements forcés. L'administrateur pourra alors ouvrir une enquête pour déterminer si la situation est telle qu'une véritable concurrence des prix est devenue impossible. Il y aura alors enquête totale et confrontation entre nos membres et les grandes compagnies et il reviendra à la Commission de la concurrence de trancher pour ce qui est de certaines pratiques telles que la généralisation de la vente en dépôt. Nous ne nous opposons pas formellement à cette pratique, mais qu'elle se fasse d'une manière aussi géné-

[Texte]

selling to such a scale should not be permitted. The Supreme Court of the United States in the early nineteen-fifties ruled it to be in violation of the Sherman Act. The proposed Act would say that that is a non-competitive form of marketing and therefore you must find an alternative. That would be one measure.

Another measure would be that when you find that the wholesale price of gasoline charged to competitors in the same market—the same service station dealers selling the same major brand gasoline in the same market and the wholesale price is effectively lower to some dealers than it is to other dealers—they would say that you cannot any longer engage in that kind of price discrimination. So there are remedies that could be invoked. It is a very complex matter and it is a very complex industry—much more complex than banking, I would suggest.

• 1150

Mr. McCain: Mr. Chairman, my sympathies are with these people. The predatory practice is one that I hope this bill might take some steps to correct. I would say they are not unique. As I mentioned earlier, a friend of mine found that his line of goods was listed for delivery by chain catalogues at less than he could buy it for from the same supplier.

Mr. Dickson: But he was not also the landlord supplier.

Mr. McCain: No, but nevertheless there is an element of parallel.

Professor Moore: I would grant you that.

Mr. McCain: I regret that I have to leave, gentlemen, but thank you very much, Mr. Chairman and witnesses.

The Chairman: Thank you, Mr. McCain.

Mr. Affleck has a follow-up to the questions that you have raised. Mr. Affleck.

Mr. Affleck: I am slightly confused, Mr. Chairman. There is a section in the act now, Section 31.3, that deals with consignment-selling and makes it a reviewable matter where somebody uses consignment-selling for the purpose of controlling prices or discriminating between different dealers. Has your association, as a result of that section's coming into force in January of 1976, launched any application or anything before the competition policy advocate to put an end to the type of consignment-selling we are talking about?

Mr. Dickson: No, we have not.

The Chairman: The answer is no. I guess the next question is why not?

Mr. Dickson: Time is one of the factors involved. The second factor involved, I think, is that this combined with the first phase would make it a workable thing to chase more easily. But under the old Combines Investigation Act and the consignment-selling as it is in the proposed act you are defeated before you start. That is why we are chasing a new act, because the old Combines Investigation Act is useless for the small businessman.

[Traduction]

ralisée et à une telle échelle ne devrait pas être autorisé. La Cour suprême des États-Unis, au début des années 50, a conclu que cela violait la loi Sherman. La loi indiquerait que c'est une forme non concurrentielle de commercialisation et que, par conséquent, une autre méthode doit être adoptée. C'est une première mesure.

Une autre serait que, lorsque vous constatez que le prix de gros payé par vos concurrents sur le même marché,—les mêmes concessionnaires de stations-service vendant de l'essence de la même grande marque sur le même marché,—est inférieur à celui que vous payez, la loi permettrait de mettre fin à ce genre de discrimination. Il existerait donc des remèdes. C'est un sujet très complexe et une industrie très complexe,—beaucoup plus complexe que celle des banques, à mon avis.

M. McCain: Monsieur le président, ces gens ont toute ma sympathie. J'espère que ce projet de loi mettra fin à ces pratiques abusives. Leur cas n'est pas unique. Comme je l'ai dit un peu plus tôt, un de mes amis a découvert que les articles qu'il vendait étaient offerts sur catalogues à des prix inférieurs auxquels il pouvait les acheter auprès du même fournisseur.

M. Dickson: Mais ce fournisseur n'était pas en même temps son propriétaire.

M. McCain: Non, mais il y a quand même une certaine analogie.

M. Moore: Je vous le concède.

M. McCain: Je suis désolé d'avoir à partir, messieurs, mais je vous remercie infiniment, monsieur le président et messieurs les témoins.

Le président: Je vous remercie, monsieur McCain.

M. Affleck voudrait poser une question supplémentaire. Monsieur Affleck.

M. Affleck: Il y a quelque chose qui m'échappe, monsieur le président. Il y a un article dans la loi actuelle, l'article 31.3, qui porte sur la vente à dépôt et qui en fait une pratique susceptible d'enquête lorsque quelqu'un s'en sert dans le but de contrôler les prix ou de faire de la discrimination entre les différents concessionnaires. Est-ce que votre association, à la suite de l'entrée en vigueur de cet article, en janvier 1976, a fait une demande ou contacté l'administrateur de la politique de la concurrence pour qu'il mette fin à ce genre de vente?

M. Dickson: Non.

Le président: La réponse est négative. Je suppose que la question suivante est alors pourquoi?

M. Dickson: Un des facteurs est le temps. Le deuxième, je suppose, c'est que, combinée avec la première phase, la tâche serait facilitée. En vertu de l'ancienne loi relative aux enquêtes sur les coalitions et des dispositions relatives à la vente à dépôt figurant dans la proposition de loi, vous partez perdant d'avance. C'est pourquoi nous voulons une nouvelle loi car l'ancienne loi n'est d'aucun recours pour les petits entrepreneurs.

[Text]

Mr. Affleck: Excuse me, Mr. Chairman, but do you mean that the section that came into force on January 1, 1976, which is Section 31.3, is not effective for dealing with the consignment-selling practices that you were describing to Mr. McCain?

Professor Moore: It would be effective to a certain case. But the situation is so complex. If they went off consignment-selling then they could resort to something called temporary competitive allowances, which are used in British Columbia. It achieves the same objectives but it does not, I do not think, run afoul of any of the provisions, any of the effective provisions, of the act even with stage one.

Mr. Affleck: I am quite well aware of the temporary TAC's, as they call them, but what I really was driving at is that you were spending a lot of time with Mr. McCain talking about the consignment-selling situation and I had always thought when phase one went through here that this particular section, Section 31.3, was designed specifically with oil companies and their consignment-selling practices in mind. In light of that, and you are now saying that this practice is still carrying on, I am wondering why in the year and a half or more that has now elapsed since that section came into force, using the provisions of the act that would make the director commence an inquiry, you have not done so to put that practice at least out of reach of the oil companies.

Mr. Dickson: Two reasons, perhaps, Mr. Chairman. One is perhaps the lack of money. Some other groups have availability to government funds to help them do these things. We so far have been trying to operate on our own. The second reason is that I think you are all aware that there has been a rather large oil investigation going on, and we found it difficult, I think, to get anyone really involved in this as long as this investigation is continuing.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Kempling.

Mr. Kempling: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I am sorry. Mr. Joyal.

Mr. Marcel Joyal, Q.C., National Automotive Trade Association of Canada (Legal Counsel): Thank you, Mr. Chairman. Very briefly, a continuation of Mr. Affleck's question is that the kind of discrimination I believe that Professor Moore was describing was one we call spot discrimination in a fairly narrow area. Yet the problem you meet legally would be to establish what we call "a policy" or "a practice" or "engaging in the policy" of price discrimination of that nature. That is where, by the time you have completed the evidence leading to it, the practice has stopped. Therefore, we feel that the burden of proof, which would lie upon the industry to establish either a policy or a practice or engaging into that policy or practice. That burden of proof is very difficult at times to meet. As also the President of the association has suggested, it is very difficult in these circumstances for an organization with the limited resources of NATA to engage into that kind of an action where you are not very sure as to what the ultimate conclusions will be. That is all I have to add to this.

[Translation]

M. Affleck: Je m'excuse, monsieur le président, mais voulez-vous dire que l'article qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1976, l'article 31.3, ne règle pas le problème des pratiques de vente à dépôt dont vous avez parlé avec M. McCain?

M. Moore: Il le peut, dans certain cas. Mais la situation est très complexe. Si ces compagnies cessaient cette pratique, elles pourraient alors recourir à ce qu'elles appellent, en Colombie-Britannique, les indemnités temporaires de concurrence. Elles permettent d'atteindre les même objectifs tout en ne violant aucune des dispositions, aucune des dispositions efficaces de la loi, même à la première étape.

M. Affleck: Je connais très bien ces indemnités temporaires de concurrence, comme elles les appellent, mais ce qui m'intéresse, c'est l'échange que vous avez eu avec M. McCain au sujet de ces ventes à dépôt. J'avais toujours pensé qu'à l'entrée en vigueur de la première phase, l'article 31.3, visant tout spécialement les compagnies pétrolières et leurs pratiques de vente à dépôt. Compte tenu de cela, et vous nous dites que cette pratique existe toujours, je me demande pourquoi au cours des dix-huit mois ou plus qui ont suivi l'entrée en vigueur de cet article, vous n'avez pas demandé à l'administrateur d'ouvrir une enquête afin que, pour le mois, les compagnies pétrolières ne puissent recourir à cette pratique.

M. Dickson: Peut-être pour deux raisons, monsieur le président. L'une est peut-être le manque de capitaux. Certains autres groupes ont accès à des capitaux du gouvernement pour les aider dans ce genre d'entreprise. Jusqu'à présent, nous avons essayé de nous débrouiller tout seuls. Deuxièmement, je pense que vous êtes tous au courant de l'importante enquête en cours sur le pétrole, et nous avons trouvé difficile d'obtenir la participation de quiconque tant que cette enquête durerait.

Le président: Je vous remercie infiniment. Monsieur Kempling.

M. Kempling: Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Je m'excuse. Monsieur Joyal.

M. Marcel Joyal, c.r. (conseiller juridique, National Automotive Trade Association of Canada): Je vous remercie, monsieur le président. J'ajouterai très brièvement en réponse à la question de M. Affleck que le genre de discrimination dont a parlé M. Moore est ce que nous appelons la discrimination ponctuelle dans une zone très limitée. Toutefois, le problème juridique est d'établir ce qu'on entend par «politique» ou «pratique» ou «se livrant à une politique» de discrimination en matière de prix de cette nature. Quand vous serez enfin parvenus à recueillir tous les témoignages nécessaires, vous vous apercevrez que cette pratique a cessé. Il serait parfois très difficile à une société de prouver qu'il existe une politique ou une pratique de ce genre. Ainsi que le président de notre association l'a expliqué, il est très difficile pour une organisation disposant de ressources limitées comme la NATA d'engager pareille procédure sans être sûre des résultats.

[Texte]

• 1155

Mr. Affleck: Well, Mr. Chairman, I have to respond to that. It would seem to me that under the act, and you may not realize it, any six persons over the age of 18 can prompt the Competition Policy Advocate, who is the only person who can deal with Section 31(3) to do so. So, it requires no money, first of all. I do not know whether you are having difficulty with the word "practice". I think it is up to the Competition Policy Advocate, at least at some point in time, to find out what that section means.

Mr. Joyal: It would also be up to the person who is prepared to add his name to the affidavit because, remember, the pressure on a dealer and a lessee is considerable. They will complain but they will become fearful of what the repercussion might be if it is disclosed that they have associated themselves in this particular complaint to the CPA or to the director as he is now called. You will find that in many cases there is a very understandable reluctance to sign their name to a complaint of that nature. How that can be overcome, Mr. Chairman, I really do not know at the moment.

Mr. Affleck: The only thing I would take of that is I did not know that the Competition Policy Advocate was in the practice of making public complaints and the names of people who complained. I do not really think that is the practice.

Mr. Joyal: There is a long story behind this and it has been going on for 15 years, I think, Mr. Affleck. Mr. Bertrand might have something to say on this.

The Acting Chairman (Mr. Philbrook): The Mr. Bertrand, could you add something?

Mr. Bertrand: Mr. Chairman, it is the policy of my bureau always to keep confidential and never to reveal the existence of an inquiry, the progress of an inquiry, or the name of the complainant. Sometimes the person investigated can find out just by deduction who the complainant is by our looking at what type of document we are searching. He says: well, by his looking for that type of thing and knowing that I have done something in the last few months against that individual, that individual must be the complainant. But then it is only a personal conviction that a person investigated might have. It is never confirmed, denied or revealed by my bureau.

Another point I would like to make, Mr. Chairman—it is public knowledge now—is that my bureau has an investigation going on in the petroleum industry. That investigation is progressing. We can see the end of it in sight, and there is no doubt that part of our study and our gathering of evidence, and so on, pertains to the consignment selling practices that have been developed.

The Acting Chairman (Mr. Philbrook): Mr. Kempling.

Mr. Kempling: Thank you, Mr. Chairman.

I have to say that we just got your brief this morning so I have not had an opportunity to read it. But it seems to me that a great deal of the difficulty, particularly where we are talking about temporary competitive allowances and this sort of thing, is started by the problem of supply. I have noted, for instance,

[Traduction]

M. Affleck: Vous ne semblez pas avoir remarqué qu'aux termes de la loi, n'importe quelle six personnes âgées de plus de 18 ans peuvent demander à l'administrateur d'engager pareille action, l'administrateur étant l'unique personne habilitée à agir aux termes de l'article 31(3). Donc, cela exige tout d'abord de l'argent. C'est peut-être le mot «pratique» qui vous cause des problèmes. Il va falloir qu'à un moment donné l'administrateur interprète cet article.

M. Joyal: Ce serait aussi à la personne qui accepterait d'apposer son nom à la déclaration sous serment, les négociants et concessionnaires ayant à subir de fortes pressions. Ils peuvent bien se plaindre, mais ils seront inquiets des répercussions possibles si l'on apprenait qu'ils s'étaient plaints à l'administrateur. C'est pourquoi, très souvent, les intéressés refusent de signer des plaintes de ce genre. Je ne vois pas comment surmonter cette difficulté, monsieur le président.

M. Affleck: J'ignorais que l'administrateur publiait les noms des personnes qui soumettaient des plaintes. Je ne pense pas que cela se fasse.

M. Joyal: Cela fait déjà 15 ans au contraire que cela se passe ainsi, monsieur Affleck. M. Bertrand pourra certainement donner des détails à ce sujet.

Le président suppléant (M. Philbrook): Vous voulez ajouter quelque chose, monsieur Bertrand?

M. Bertrand: Nous avons pour politique, dans mon bureau, de ne jamais divulguer les détails d'une enquête pas plus que les noms des plaignants. Mais il arrive parfois que la personne soumise à une enquête puisse déduire qui est la personne qui s'est plainte du seul fait des documents que nous vérifions. Si la personne faisant l'objet de l'enquête sait pertinemment qu'elle a fait un tort à telle ou telle personne, ces derniers temps, et que c'est justement les documents afférents à cette personne que nous sommes en train d'examiner, la solution du problème n'est guère difficile. Pareille conclusion n'est jamais confirmée ni infirmée par un membre de mon bureau.

Par ailleurs, tout le monde sait que nous poursuivons actuellement une enquête dans l'industrie pétrolière. La fin de cette enquête approche et il ne fait aucun doute qu'une partie de nos travaux portera sur les ventes en consignation qui se font maintenant couramment.

Le président suppléant (M. Philbrook): Monsieur Kempling.

M. Kempling: Je vous remercie, monsieur le président.

Je n'ai pas eu le temps de lire votre mémoire, ne l'ayant obtenu que ce matin. Il me semble néanmoins qu'une bonne part des difficultés, surtout en ce qui concerne les ristournes concurrentielles provisoires, découle de l'approvisionnement. Ainsi, dans la périphérie de la ville où j'habite—et le président

[Text]

in the part of the country where I live and where I have refineries just on the outskirts of the town in which I live—the Chairman is familiar with this area as well because our constituencies border—that we will find relatively high prices close to the refinery and 100 miles away we will find the same brands at a lesser price, maybe 3 cents or 4 cents a gallon. I have talked to some of the oil people about this but I noticed driving around the area, if you go on the 401 highway you will find gasoline at 94 cents or 95 cents a gallon, with the 9 on there, and I found prices off the highway going from 92 cents down to 72 cents a gallon; 72.9 cents a gallon for regular gasoline. It seems to me that what happens in some instances is that there is an oversupply possibly of gasoline and the storage facilities are limited to a great extent, or the transportation facilities are limited to some extent, and in order to get rid of the oversupply this is what spawns a price war in many cases. They just have a certain amount of gasoline to get rid of, and we get a price war and then it comes back up.

• 1200

I see Mr. Moore shaking his head. This may not be the case in all instances.

The other thing that strikes me is the subject flow, the changing of highways, the construction of by-pass highways, or the rezoning of areas. All these affect the amount of business that is being done. We have an area on the outer fringe of Hamilton called the beach strip. There was a lot of traffic down there until they built the skyway bridge and the gasoline stations in that area one after another closed down until there are only one or two left. In order to attract business there they have lower prices than those who are in the main traffic flow the skyway bridge. Now they are going to twin that bridge, and I do not know what is going to happen to the people down there.

I am very much in sympathy with your position, but I do not see that this bill is really going to change it very much. I do not see how it is going to change what you are trying to get at here.

I want to move into another area here. The rent that is paid by a station is based on the amount of gas you move. Is that right?

Mr. Dickson: Partly. There are different schedules.

Mr. Kempling: So aside from temporary competitive allowance, they can juggle the rental up and down one way or another, which affects the over-all profitability of the operation.

What about the supply of accessories and parts? Are you still compelled to buy those from the oil company, or do they use any leverage on you?

Mr. Dickson: It is looser but it is still not 100 per cent loose.

Mr. Kempling: It is looser, but they can lean on you.

Mr. Dickson: There are still the elements of . . .

[Translation]

du Comité est au couraet, sa circonscription jouxtant la mienne—les prix sont relativement élevés dans les régions proches de la raffinerie alors que, 100 milles plus loin, la même marque d'essence se vend 3 cents ou 4 cents le gallon en moins. J'ai déjà parlé de ce problème avec des responsables de l'industrie pétrolière; ainsi sur l'autoroute 401, l'essence se vend à 94 cents ou 95 cents le gallon, alors que sur des routes secondaires, elle se vend à 92 cents et jusqu'à 72 cents le gallon. Dans certains cas, les possibilités de stockage sont insuffisantes par rapport à l'approvisionnement ou bien les installations de transport laissent à désirer, ce qui suscite des guerres de prix. Dès que les excédents ont été écoulés, les prix remontent.

Mais je vois que M. Moore est en train de secouer la tête. Ce n'est peut-être pas toujours le cas.

Il a également été question des modifications apportées aux autoroutes, de la construction des routes de dérivation et du nouveau zonage dans certaines régions, tous ces éléments se répercutant sur le volume des affaires. Une région de la périphérie d'Hamilton est connue sous le nom de Beach Strip. La circulation y était très dense jusqu'à ce que l'on ait construit un pont, après quoi toutes les stations-service, à l'exception d'une ou deux, ont été obligées de fermer leurs portes, et les deux stations restantes sont obligées de vendre moins cher que celles situées sur l'autoroute principale. Il est question de construire un deuxième pont et je me demande bien ce qui va arriver à ces gens.

Je comprends parfaitement votre position mais je ne vois pas en quoi le présent bill pourra changer quoi que ce soit.

Je veux maintenant passer à un autre problème. Le loyer des stations-service est fonction de la quantité d'essence vendue. Est-ce bien exact?

M. Dickson: En partie seulement. Il y a différentes formules.

M. Kempling: Donc, outre les ristournes provisoires, les sociétés pétrolières peuvent également modifier les loyers, ce qui se répercute sur la rentabilité générale des stations-service.

Est-ce que vous êtes également obligés d'acheter les pièces de rechange aux sociétés pétrolières?

M. Dickson: C'est plus libre maintenant, mais nous ne sommes pas entièrement libres.

M. Kempling: Ils ont toujours des moyens de faire pression sur vous.

M. Dickson: Oui.

[Texte]

Mr. Kempling: They still lean on you.

Mr. Dickson: Yes.

Mr. Kempling: With their brand name products?

Mr. Dickson: It is much looser.

Mr. Kempling: Yes. I know we dealt with that at one time in the past.

What about if you have a very active location? Will they sell you gasoline if you arrive at the refinery with your own tanker?

Mr. Dickson: Yes.

Mr. Kempling: They will?

Mr. Dickson: But I am compelled by lease to buy from only one refinery. So there goes your option. There is no point going, because they will bring it for nothing anyway.

Mr. Kempling: They do not bring it for nothing.

Mr. Dickson: They do within the urban area. Sure, it is calculated in. There is no question. But there is no . . .

Mr. Kempling: Nobody does anything for nothing.

Mr. Dickson: But that is one of our arguments, that if we did have that right, there could be some saving in our cost.

Mr. Kempling: If a group of service station operators got together in a given area to supply their own tanker, if you jointly purchased a tanker, there would not be any price differential to speak of if you bought it at the refinery and delivered it to the group who purchased the tanker.

Mr. Dickson: There is not an identifiable figure in the Calgary area that I know of.

Mr. Achilles: Dealers are compelled to pay a fixed wholesale price. There is no way in which they can get an improved price. It is a fixed wholesale price.

The Chairman: Thank you, Mr. Kempling.

Mr. Kempling: Could you put me down for a second round?

The Chairman: Yes. We will now move to Mr. Saltzman.

• 1205

Mr. Saltzman: Mr. Chairman, I would like to congratulate the Association on its brief and to indicate right off the bat that it is my intention to support your position and the bill. But I have certain reservations about the effectiveness of the bill. I think it is bound to provide some improvements but it seems to me that a much higher degree of improvement is required than what this bill itself will do. This is no argument against the bill; to the extent that you can improve the situation, you obviously do that. But it seems to me we have to go beyond the bill at some point and while we have the benefit of your opinions here I would like to raise some of these questions that are implied in your brief.

Even though you can say there is not going to be discrimination or price fixing, the experience in North America and other places as well has been the new kind of thing called

[Traduction]

M. Kempling: Ils font toujours pression sur vous.

M. Dickson: En effet.

M. Kempling: Avec leurs produits de marque.

M. Dickson: C'est beaucoup plus facile maintenant.

M. Kempling: Oui, je sais, nous en avons déjà parlé.

Qu'est-ce qui arrive si vous avez un très bon emplacement? Est-ce qu'ils acceptent de vous vendre de l'essence si vous arrivez à la raffinerie avec votre propre camion-citerne?

M. Dickson: Oui.

M. Kempling: Vous dites que oui?

M. Dickson: Mais le bail stipule que je suis tenu d'acheter à une telle ou telle raffinerie, si bien que je n'ai pas le choix. Il est d'ailleurs inutile donc de se rendre à la raffinerie vu qu'on livre l'essence gratuitement.

M. Kempling: On ne vous la livre pas gratuitement.

M. Dickson: La livraison est gratuite dans la région urbaine. Bien sûr, le prix de livraison est inclus dans le prix de vente.

M. Kempling: On n'obtient rien pour rien.

M. Dickson: C'est pourquoi nous prétendons que si nous avions ce droit, nous pourrions ainsi réduire quelque peu nos frais.

M. Kempling: Si un certain nombre de gérants de stations-service se réunissaient et achetaient conjointement un camion-citerne pour assurer leur approvisionnement, la différence serait minime si l'essence était achetée par la raffinerie pour être livrée ensuite aux propriétaires du camion-citerne.

M. Dickson: Je ne sais pas quel est le chiffre dans la région de Calgary.

M. Achilles: Le prix de gros est fixe et les détaillants ne peuvent donc pas obtenir de ristourne sur celui-ci.

Le président: Je vous remercie, monsieur Kempling.

M. Kempling: Voudriez-vous m'inscrire pour le second tour?

Le président: Certainement. La parole est maintenant à M. Saltzman.

M. Saltzman: Monsieur le président, je tiens à féliciter l'association de la qualité de son mémoire et à lui signaler d'emblée que j'appuie entièrement sa position en ce qui concerne le bill. En effet, j'éprouve quelques réserves en ce qui concerne son efficacité. Il va certainement apporter quelques améliorations, mais celles-ci seront de loin insuffisantes. Il faut, bien entendu, commencer par les progrès qu'on nous offre. Il va falloir tôt ou tard faire mieux encore; c'est pourquoi je vais profiter de votre présence pour soulever quelques questions découlant de votre mémoire.

Même si vous affirmez qu'il n'y aura pas de discrimination ni de fixation abusive des prix, l'expérience en Amérique du Nord et ailleurs prouve que ce qui arrive maintenant, c'est

[Text]

"price leadership emerges" where one person sets the price and the others go along, particularly where you have relatively few sellers and the ability to break into that market is restricted by things like brand names and cartelization of the raw materials, the vertical integration and all the rest of it in this industry. And it seems to me the oil industry is almost ideal for price leadership. Although you cannot prove anything, they simply allow one of the major companies to set the pattern and there is some understanding: there are no minutes kept of any meetings or anything like that but these understandings arise that they will do that. How do you feel about the danger of price leadership and the possibilities of that developing?

Professor Moore: There always has been price leadership as far as setting the wholesale price of gasoline for sale to major-brand service stations. It is almost inevitable that some system like that would emerge and I do not know of any device that can effectively counter it. The difficulty with the present situation is that the majors are now in a position where they are going to have to find a price leader for the pump. I do not think they have found him yet but I am sure one will emerge quite soon. And that means that not only is there no competition in the wholesale level except, well, not in this area of the market, but there is not going to be any price competition at the pump prices either.

Mr. Saltsman: All right. This leads me to the next point that I want to make. If we are really to improve the position of competition of the industry, you have to find some way of making entry to the industry, allowing competitors to the majors to emerge.

Professor Moore: Exactly.

Mr. Saltsman: And to do that it seems to me two things have to take place. The first thing is that you have to prohibit, I think by law, and there is no reason why this cannot be done because I think there has been enough research to indicate that the vertical integration of the industry has served nobody well. It certainly has not served the public and in some ways it has not even served the oil industry well because of this sort of senseless proliferation of outlets that this created. And it certainly has not served the operators very well as you have documented in your brief and showed the terrible casualty rate that arises once a corrective comes into place.

It seems to me we have to do two things. One is to prohibit anyone who is in the oil industry at the refinery end of it from owning service stations in one way or another; and the second thing is to eliminate the use of brand names. Now both of those things would enable new entrants into the refining industry with the possibility that some of these new entrants might provide the kind of competition that probably will not develop if you just leave the majors in there with the enormous capital that is required to operate. I would like to have your comments on that.

Mr. Dickson: May I answer first and then Professor Moore?

The Chairman: Yes, proceed.

Mr. Dickson: Mr. Saltsman, I think one of the major problems that we have is a tremendous oversupply of refined

[Translation]

qu'une firme fixe un prix et les autres suivent, surtout lorsque les vendeurs sont relativement peu nombreux et que l'accès du marché est rendu difficile en raison de l'existence de marques déposées, de cartellisation des matières, de l'intégration verticale, etc. Or, l'industrie pétrolière est un terrain de choix pour ce genre de pratique. Même s'il n'y a pas moyen de prouver quoi que ce soit, il suffit qu'une des grosses sociétés pétrolières fixe le prix, une entente tacite est aussitôt conclue sans accord écrit quelconque. Pensez-vous que cette pratique risque de s'étendre?

M. Moore: Cette pratique a toujours existé en ce qui concerne la fixation des prix de gros de l'essence facturée aux stations-service vendant de l'essence de marque. Je ne vois vraiment pas comment empêcher pareille pratique. Il va falloir que les principales sociétés pétrolières choisissent celle d'entre elles qui va fixer le prix de l'essence au détail. Cette société n'a sans doute pas encore été choisie mais cela ne saurait tarder. Cela veut dire qu'il n'existe pas de concurrence en ce qui concerne les prix de gros et que, bientôt, il n'y en aura plus non plus dans le commerce de détail.

M. Saltsman: C'est vrai et c'est ce qui m'amène à ma question suivante. Si nous tenons réellement à renforcer la concurrence dans l'industrie pétrolière, il va falloir créer des conditions qui puissent susciter la création de firmes concurrentes.

M. Moore: En effet.

M. Saltsman: A cette fin, deux choses sont indispensables. Premièrement, il va falloir interdire l'intégration verticale à la loi car il a été amplement démontré que cette intégration n'a profité ni au public ni même à l'industrie pétrolière elle-même, en raison de la prolifération sauvage des stations-service qu'elle a suscitées. Il ne fait aucun doute en tout cas que cette intégration n'a certainement pas profité aux gérants de stations-service, comme en témoigne le taux énorme de faillites.

Il va donc falloir, d'une part, interdire aux raffineries d'exploiter des stations-service et, d'autre part, interdire l'utilisation de marques déposées. Ces deux mesures permettraient la création de nouvelles raffineries, ce qui activerait peut-être la concurrence, chose impensable si on laisse le champ libre aux grosses sociétés pétrolières. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Dickson: Vous permettez que je réponde avant le professeur Moore?

Le président: Certainement.

M. Dickson: Une de nos grandes difficultés, c'est les excédents d'essence raffinée au Canada. Cet excédent a toujours

[Texte]

gasoline in this country. We have it now, we have had it through all the shortage, except in some very isolated spots, and we will have it well into the foreseeable future. You are going to have a new refinery in Ontario, this Texaco refinery; the country does not need it.

To go beyond that, I was interested earlier here to hear the bankers use the same term we use, this "conscious parallelism of price leadership". But the only way we are ever going to get some order back into this industry is when we get back and have the refiners compete for the business at their level, and not have us do their competing for them at our cost. It should be at their cost; their oversupply is at stake, not ours. They are using us as the pawns to fight their battles and that is where I break down as a Canadian.

• 1210

The Chairman: Professor Moore.

Professor Moore: First is the supply situation which was raised before. I submit the evidence that there is no correlation whatever between the pricing behaviour of the major companies and the shortage or surplus of gasoline, not in setting the price to service stations. There is in the negotiated prices at which they sell gasoline to large customers: municipalities; provinces and large companies. But that is a highly competitive, price competitive, negotiated price market. But so far as the wholesale price to service stations, the posted price, there is no correlation whatever with the surplus of gasoline. The oil companies say the surplus of gasoline usually leads to price softening. The evidence does not bear them out in Canada.

Speaking to your main point, as I understand it, politics is the art of the possible, and legislation is a political event; we are not going to see in my lifetime the end of the vertical integration of refiners into retailing, nor are we going to see the end of brand names, I do not think. But the point is that you do not necessarily have to have entry at the refinery level in order to have keen competition at the retail level. If there is keen competition at the retail level it will be reflected back even though there are only four refiners serving an isolated market like British Columbia.

What we want to do is to make it possible for an independent major brand dealer to go his own way and adopt the pricing behaviour he wants to. Some of them will shoot for volume, others will prefer to stress convenience, but that should be the decision of each of the multiplicity of independent retailers. They do not have that freedom now and there cannot be entry into the market so long as the majors are capable of erecting barriers to entries at the retail level.

So please give us our three-quarters of the loaf. Let us get free entry at the retail level. Let us get the major brand dealers free of being the pawns, the agents completely under control and domination with no freedom of action whatsoever. Let us free the retail dealers to be competitive. That is what we are pleading for.

The Chairman: Thank you very much.

[Traduction]

existé, même au moment de la crise internationale, à l'exception peut-être de certains endroits isolés, et cet excédent se maintiendra à l'avenir. Une nouvelle raffinerie Texaco est en voie de construction en Ontario alors que nous n'en avons pas besoin.

J'ai remarqué avec intérêt que les banquiers ont utilisé la même phrase que nous, c'est-à-dire «parallélisme conscient», en ce qui concerne la fixation des prix. L'unique façon de rétablir l'ordre dans ce secteur est de rétablir la concurrence au niveau du raffinage plutôt que de nous faire payer la note. S'il y a un excédent, c'est les raffineries qui doivent payer et non pas nous. Nous servons simplement de pions dans leur bataille, ce qui est inadmissible.

Le président: Professeur Moore.

M. Moore: En ce qui concerne le niveau de l'approvisionnement, j'estime qu'il n'existe aucun rapport entre la politique des prix des principales sociétés pétrolières et le niveau d'approvisionnement de l'essence, du moins pas en ce qui concerne le prix de détail de celles-ci. Il existe bien un rapport en ce qui concerne les prix de l'essence facturée aux gros clients, c'est-à-dire les municipalités, les provinces et les différentes grandes sociétés. Mais il s'agit là de prix hautement concurrentiels et faisant l'objet de négociations ardues. Mais il n'existe absolument aucun rapport entre les niveaux d'approvisionnement de l'essence et les prix de gros facturés aux stations-service. Les sociétés pétrolières prétendent que des excédents d'essence entraînent des baisses de prix alors que tel ne semble pas être le cas au Canada.

La politique étant l'art du possible, je ne pense pas que nous puissions envisager la disparition de l'intégration verticale de l'industrie pétrolière dans un proche avenir ni empêcher les raffineurs de s'occuper de la vente au détail et d'écouler de l'essence sous des marques déposées. Mais il ne faut pas nécessairement multiplier le nombre de raffineries pour assurer la concurrence parmi les détaillants. Si les détaillants se font une vive concurrence, cela se répercute nécessairement sur les raffineries, même s'il n'y en a que quatre dans une région isolée comme la Colombie-Britannique.

Il faut qu'une société indépendante soit libre d'adopter la politique de prix de son choix. Certaines sociétés préféreront vendre de grosses quantités, d'autres mettre l'accent sur les modalités de vente; mais le choix doit appartenir aux différents détaillants. Or, actuellement, ils n'ont pas ce choix et l'accès du marché n'est pas libre dès lors que les grosses sociétés pétrolières peuvent empêcher l'accès du marché de détail.

Ce qu'il faut donc, c'est rétablir la liberté d'accès du marché de détail; veiller à ce que les agents et concessionnaires ne soient pas poings et mains liés et rétablir la concurrence parmi les détaillants.

Le président: Je vous remercie.

[Text]

Mr. Achilles: Mr. Saltzman, if I might add something here.

The Chairman: Mr. Achilles.

Mr. Achilles: I think all of our members would agree with you 100 per cent that we would like to see divorcement; we would like to see divestiture; we would like to get the oil companies out of retailing. But we are not here today, as Professor Moore said, to ask for the ultimate. We are here today to argue in support of a piece of legislation that is now on the books. We feel this piece of legislation will be helpful.

You spoke a little earlier of price leadership and how do you deal with that. I suggest that in proposed section 31.73, joint monopolization, you have an instrument that can be used precisely against price leadership. In fact there is a subsection there which refers to the sort of conduct where a few firms get together and adopt parallel policies and although they do not make a formal agreement, this type of matching parallel conduct can be argued. This is exactly what is happening in the oil industry. They are scrupulously careful not to make agreements that might contravene the Combines Act. Each one watches the other and the leader makes a price move and the rest follow.

This is the kind of situation which we feel can helpfully be improved upon by such proposed sections at this 31.73.

Mr. Saltzman: I accept that argument but my concern about price leadership is a very real one because I see it operating all over the place in industry after industry without a successful conviction or without any real basis on which you can launch a conviction. You have to have some evidence. For instance, since we were honoured by the Bankers this morning, I once put a question to them about how come their interest rates were all the same, and they said that was an indication of terrific competition, that when prices were all the same it meant that the market was working very effectively and everybody responded to it. That is just an aside. Now, let me go back to...

• 1215

The Chairman: I wonder whether I could go back to another question, if you could be very brief please, Mr. Saltzman.

Mr. Saltzman: Okay. I will be very brief. Since politics is the art of the possible we are here to make it possible. You will probably live for a long time, Professor Moore, so you may, in fact, see some of these things.

Let me point out something to you. You are talking about freeing the retailer and I agree that is the way to do it. This proposed act will free the retailer to some extent, but as long as the retailer is selling a brand gasoline, as was pointed out by your statement, the retailer is not free, he still has to go to that company. One of the conditions of freedom is not only that the retailer be allowed to decide on the price at which he is going to sell his product, but also the source at which he can purchase, and as long as you have the brand names your sources are restricted.

[Translation]

M. Achilles: Vous permettez que j'ajoute quelque chose.

Le président: Allez-y.

M. Achilles: Tous nos membres seraient certainement entièrement d'accord avec vous pour que les sociétés pétrolières se retirent du commerce de détail. Mais ainsi que le professeur Moore l'a dit, notre objet aujourd'hui est d'appuyer le présent projet de loi qui, à notre avis, sera fort utile.

Vous avez parlé de leadership en matière de prix et des mesures à prendre. J'estime que l'article 31.73 sur les monopoles conjoints pourrait justement servir à cette fin. Un des alinéas de cet article parle justement des cas où plusieurs sociétés adoptent des prix parallèles sans qu'un accord officiel ait été conclu; c'est justement ce qui arrive dans l'industrie pétrolière. Les responsables font très attention de ne conclure aucun accord qui puisse enfreindre les dispositions de la Loi sur les coalitions. Mais ils se surveillent les uns les autres et, dès que l'un augmente ses prix, les autres suivent.

Il y aurait peut-être moyen de venir à bout de cette pratique grâce à l'article 31.73.

M. Saltzman: Vous avez peut-être raison mais j'ai pu constater que dans d'autres secteurs, et non pas uniquement dans l'industrie pétrolière, la pratique du leadership des prix devient de plus en plus courante sans que l'on ait réussi à les inculper. Les preuves sont indispensables. J'ai, une fois, demandé aux représentants de l'Association des banques comment il se fait que leurs taux d'intérêt soient tous les mêmes, à quoi ils m'ont répondu que c'était une preuve d'une très vive concurrence entre eux et que lorsque les prix étaient identiques, cela prouvait que tout allait au mieux sur le marché. Ceci à titre de parenthèse.

Le président: J'aimerais moi aussi poser une question, monsieur Saltzman, si vous pouviez être bref.

M. Saltzman: D'accord, je vais essayer. La politique étant l'art du possible, nous allons veiller à ce que le possible devienne réalité. Comme vous allez sans doute encore vivre longtemps, professeur Moore, il se peut que vous voyiez certaines de ces choses de votre vivant.

Je suis d'accord avec vous pour dire qu'il faut libérer les détaillants de l'emprise des sociétés pétrolières. Le présent bill le fera dans une certaine mesure; mais aussi longtemps que les détaillants seront obligés de vendre de l'essence d'une certaine marque, ils ne seront pas libres puisqu'ils devront s'approvisionner auprès de telle ou telle société pétrolière. Une des conditions de leur liberté est non seulement que les détaillants doivent être libres de fixer eux-même leurs prix de vente mais également leurs sources d'approvisionnement; or, aussi longtemps que les marques déposées existeront, ils ne seront pas libres de s'approvisionner où ils veulent.

[Texte]

Mr. Dickson: May I answer that just in 30 seconds? I think the refiners, if you had four in one city, in one area, would compete in that there are enough independents in the field to set a price different than that at which I can normally buy and in setting a price at an Esso refinery today, if an independent came and found he was not competitive with Gulf on that same day, then he could move over to Gulf quite freely and buy his gasoline that day, but if he bought that day at the price I want the freedom also to be able to buy at that same price that day. In other words, the refiners will do the competing and the independents will set the tone. As long as we are tied as we are by lease the independents will set the tone at the refinery competition level.

The Chairman: Thank you very much. We will now proceed to Dr. Philbrook.

We should be as brief as possible. It is 12.15, I do not want to cut anybody off, but we will probably be here until 1.00 o'clock if we are not careful. Please proceed.

Mr. Philbrook: Thank you very much, Mr. Chairman. I think the witnesses have provided us with a different, very interesting and counterbalancing type of brief. One thing I did not expect to find in it, and with which I am very intrigued, is on page 41 under summary recommendations, Section 4.3:

We fully support the bill's efforts as reflected in Section 4.3 to promote *real* competition among Canadian banks.

I would be interested in hearing the witnesses elaborate on what they mean, particularly since we had the Canadian Bankers Association as witnesses this morning. It is remarkable how that ties in.

Mr. Dickson: May I call on Mr. Prowse?

The Chairman: Mr. Prowse, would you come forward, please?

Mr. Philbrook: Does the Chairman get credit for organizing such a tie-in this morning as that or was that an accident?

The Chairman: No, it was an accident. If I did it over again I would tie it in differently.

An hon. Member: Besides tie-ins are a questionable procedure.

The Chairman: Yes, at least reviewable.

Mr. Dickson: Georges Robichon also is a junior lawyer along with Marcel.

The Chairman: Yes, but who do you want to speak to this?

Mr. Dickson: Mr. Robichon is going to speak.

Mr. Georges Robichon (Assistant Legal Counsel, National Automotive Trade Association of Canada): I think the association felt that quite apart from establishing in the brief some of the very, very long-term difficulties which the retail oil and gas industry have had to meet, it was also a part of a matter of pure public responsibility to refer to other aspects of the bill which were not, if you wish, directly connected with the oil and gas retail industry. I think you will find some fairly minor recommendations along those lines throughout the summary of the recommendations which you find in the brief, but the real

[Traduction]

M. Dickson: S'il y avait quatre raffineries dans une ville ou dans une région, la concurrence serait suffisante car il y a toujours suffisamment de raffineries indépendantes pour assurer un écart dans les prix de gros. C'est donc aux raffineries d'assurer la concurrence et aux indépendants de chercher le meilleur prix. Mais aussi longtemps que nous sommes liés par les clauses du bail, ce sont les indépendants qui fixent les prix à la raffinerie.

Le président: Je vous remercie. La parole est à M. Philbrook.

Je vous demanderais cependant d'être bref car il est déjà 12 h 15 et, à ce train, nous risquons de siéger jusqu'à 13 heures.

M. Philbrook: Je vous remercie, monsieur le président. J'estime que le mémoire de ces témoins est très intéressant car il nous a donné un point de vue tout différent. J'ai été surpris de lire, à la page 41, sous la rubrique «Recommandations», relatives à l'article 4.3:

Nous appuyons entièrement les efforts du bill tels qu'ils figurent dans l'article 4.3 visant à promouvoir une concurrence réelle parmi les banques canadiennes.

J'aimerais que les témoins expliquent ce qu'ils entendent par là, d'autant plus que nous avons entendu la déposition de l'Association des banquiers canadiens ce matin.

M. Dickson: Puis-je demander à M. Prowse de répondre.

Le président: Monsieur Prowse.

M. Philbrook: Est-ce que c'est le président qui a ainsi arrangé les choses ou est-ce que c'est arrivé par hasard?

Le président: Tout a fait par hasard. Si je devais recommencer, l'ordre aurait été différent.

Une voix: Ce n'est d'ailleurs pas tout à fait régulier.

Le président: Du moins, sujet à révision.

M. Dickson: Georges Robichon ainsi que Marcel sont tous deux de jeunes avocats.

Le président: Qui est-ce qui va répondre à la question?

M. Dickson: M. Robichon.

M. Georges Robichon (conseiller juridique adjoint, National Automotive Trades Association of Canada): En plus de l'exposé des difficultés à long terme auxquelles l'industrie pétrolière est confrontée, notre association a estimé de son devoir de soulever certains aspects du bill qui ne se rapportent pas directement au secteur pétrolier. C'est pourquoi les suggestions d'importance mineures à ce propos figurent dans notre résumé de recommandations; mais c'est le professeur Moore qui vous a expliqué l'essentiel de la situation à laquelle les détaillants d'essence doivent faire face.

[Text]

impact, I think, should be found in the earlier part where Professor Moore has given you a fairly detailed historical analysis of that particular situation which is peculiar to the oil and gas retail business.

• 1220

I would also, if I may be permitted, refer to a point raised by Mr. Saltsman earlier that when the Competition Act or the Combines Investigation Act was at stage one, there was a recommendation made in a NATA brief, which was heard before a committee of the other place, wherein, on price discrimination, we suggested an amendment to the effect that in the event that any supplier should sell to a captive dealer at a price higher than was available to anyone else, it would be deemed to be price discrimination within that section.

Mr. Philbrook: Sorry, but are we on the subject of the banks?

Mr. Joyal: Well, I was answering two questions now, sir.

The Chairman: I think the latter was very relevant.

Mr. Philbrook: Well, I would like specifically to deal with the section here regarding the banks, because this morning we had the banks' witnesses and I asked them this question of how the competition in banking in Canada is, and they said that it is excellent; that it has never been better; that it is as close as you can come to perfect competition. That is certainly contrary to what you are saying here, and I am wondering why you are singling out the banks and not industry in general; and how it particularly affects your industry, the automotive trades.

The Chairman: Mr. Prowse.

Mr. David Prowse (Executive Vice-President, National Automotive Trade Association of Canada): Mr. Chairman, I think that the reference was to the concept as set forward by Professor Moore of conscious parallelism. Not all of us agree that if a single price or interest rate is in place, that that necessarily indicates perfect competition. I think that through discussion within our Association and probably within others, there has been a suggestion that the interest rate might indeed be lower in Canada as compared to other countries if there were more real competition in the Canadian banking field, and that was the thrust of touching on proposed Section 4.3 on page 41 of our brief.

Mr. Philbrook: I see. So your main concern here was in terms of interest rates which affect the members of your Association, in borrowing, in payments, and so on.

Mr. Dickson: One other point, if I may. Very simply, it is that, with a lessee operation, where you have a lease term of one year or two years or three years, you have a much more difficult time getting long-term financing for heavy equipment or anything of a major nature. The banks do not want to look at you unless you put your absolute personal guarantee on that, outside the business connection altogether. You have to

[Translation]

Il s'agirait aussi, si vous le permettez, de revenir ici sur une question qui a été soulevée plus tôt par M. Saltsman en rapport avec la Loi sur la concurrence ou la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions lorsque celle-ci en était à la première phase et qu'on avait recommandé dans le mémoire de la NATA, entendue devant le Comité du Sénat, au sujet des prix discriminatoires un amendement indiquant qu'il y avait des prix discriminatoires si un fournisseur vendait à un concessionnaire lié à des prix plus élevés que ceux offerts aux autres personnes.

M. Philbrook: Je m'excuse, mais s'agit-il des banques?

M. Joyal: Je répondais à deux questions.

Le président: Je crois que la dernière était très pertinente.

M. Philbrook: J'aimerais discuter de l'article qui traite des banques, car ce matin nous avons entendu des témoins des banques nous dire que la situation de la concurrence dans le cas des banques était excellente. Or, cela est tout à fait contraire à ce que vous nous dites ici, et je me demande pourquoi vous nous parlez des banques et non de l'industrie en général et des répercussions sur l'industrie de l'automobile.

Le président: Monsieur Prowse.

M. David Prowse (vice-président exécutif, National Automotive Trade Association of Canada): Je crois qu'on a voulu parler du principe avancé par le professeur Moore, soit celui du parallélisme conscient. Nous ne sommes pas tous d'accord pour admettre que s'il n'existe qu'un seul prix ou taux d'intérêt, que cela indique que la concurrence a joué parfaitement. Je crois qu'après les discussions tenues au sein de notre Association, et probablement au sein d'autres organismes, on a indiqué que peut-être le taux d'intérêt pourrait être moins élevé au Canada comparativement à d'autres pays s'il y avait plus de concurrence dans le domaine des banques au Canada, et c'était la portée du commentaire sur l'article 4.3 proposé à la page 41 de notre mémoire.

M. Philbrook: Donc, vous vous intéressez particulièrement aux taux d'intérêt qui touchent les membres de votre Association lorsque ceux-ci veulent emprunter ou payer, etc.

M. Dickson: Un autre point, si vous permettez que je l'indique. Très simplement, c'est que dans le cas où il y a un bail d'un an, de deux ans ou de trois ans, vous avez beaucoup plus de mal à obtenir un financement à longue échéance pour du matériel lourd, etc. Les banques ne voudront pas traiter avec vous à moins que vous leur apportiez une garantie personnelle totale indépendamment de l'affaire en question.

[Texte]

personally guarantee that loan. We cannot go and get a loan as a businessman, in theory. Do you follow what I am saying?

Mr. Philbrook: Yes.

Your concern, then, is that the bank rates could be lower; and the reason they are not lower is that there is not enough competition between the banks. In that sense, you differ from how the banks feel about their competition.

Mr. Dickson: You have got seven sisters in one industry and ten in the other.

Mr. Prowse: The other reference there is that interest rates do reflect a cost on business. If the cost of interest were lower, it would probably be reflected similarly down the line to the consumer.

Mr. Philbrook: This is one of the basic concerns, I think, of this Committee: not just discussing the technicalities of the bill but the needs for the bill and what the state of competition is in the various sectors of business—and, of course, we are getting differing opinions on that. So I do not know whether that will ever be solved or not.

I would just like to ask you one question on joint monopolization, over on page 46. We have had quite a bit of discussion on that and most of the witnesses have felt that joint monopolization was a difficult area, if not dangerous, if not unnecessary, and that it would be difficult to handle in order to differentiate between a form of monopolization and normal business practices—those of parallel actions.

My impression has been, from our departmental representatives in particular, that, in fact, specifics are laid out to distinguish between good and bad practices, in terms of exclusionary practices. I am subject to correction on that, of course, by our departmental representatives, but that has been my impression; and I am having a little difficulty deciding why there is so much concern over this.

• 1225

I wonder if you have any further comments on that, why you think it would be difficult to distinguish between good and bad practice in that area of joint monopolization. Maybe the departmental representatives would like to comment as well.

The Chairman: Professor Moore.

Professor Moore: Well, if I speak to 31.73, the joint monopolization one, I must say I confess I am a little puzzled that these activities have to be engaged in only by a small number of firms who are seeking to monopolize. But the activities of course that we are concerned about are the ones listed:

(a) restricting entry into a market;

Now, is it easy? Can a court discern whether a group of companies by parallel action are deliberately restricting entry into a market, or are they simply meeting competition by lowering prices or whatever? The circumstances can be complex and I think it is appropriate that it go to an expert

[Traduction]

C'est-à-dire que nous ne pouvons pas obtenir un prêt au titre simplement d'homme d'affaires. Suivez-vous ce que je veux dire?

M. Philbrook: Oui.

Donc, vous aimeriez que les taux de banque soient moins élevés, et la raison pour laquelle ils restent élevés c'est qu'il n'y a pas assez de concurrence entre les banques. En ce sens, votre optique est différente de celle des banques au sujet de la concurrence.

M. Dickson: Vous avez sept sœurs dans une industrie et dix dans l'autre.

M. Prowse: D'autre part, les taux d'intérêt représentent des frais pour les affaires et, par conséquent, cela peut aller jusqu'au consommateur.

M. Philbrook: C'est justement là une des inquiétudes principales du présent Comité. Il ne s'agit pas seulement de discuter des points techniques du bill, mais il faut savoir quel est l'état de la concurrence dans les différents secteurs des affaires et, naturellement, nous recevons divers avis à ce sujet. Je ne sais donc pas si on arrivera jamais à une solution.

Je voudrais cependant vous poser une question au sujet des monopoles conjoints, page 46. Nous en avons pas mal discuté, la plupart des témoins s'entendent pour dire que les monopoles conjoints constituent un secteur extrêmement délicat, qu'il est dangereux d'aborder ou qu'il n'est peut-être pas utile de réglementer. Il est difficile de différencier entre une forme de monopole et des pratiques habituelles du commerce—l'action parallèle.

Mon impression est, d'après nos fonctionnaires particulièrement, qu'en fait on a indiqué précisément ce qui devait distinguer les bonnes des mauvaises pratiques dans le cadre des pratiques à exclure. On peut peut-être corriger ce que je dis ici, mais c'est l'impression que j'ai eue et j'ai du mal à comprendre pourquoi on s'inquiète tellement de cette question.

Je me demande si vous avez d'autres remarques à apporter à ce sujet et pourquoi vous trouvez difficile de distinguer entre des bonnes et des mauvaises pratiques dans ce secteur des monopoles conjoints. Peut-être que les représentants du ministère voudraient aussi en parler.

Le président: Professeur Moore.

M. Moore: Pour discuter de 31.73, dans le cadre des monopoles conjoints, je dois avouer que ce qui m'étonne un peu c'est que ces activités ne doivent être poursuivies que par un petit nombre d'entreprises qui cherchent le monopole. Mais les activités qui nous intéressent sont celles qui sont énumérées:

a) de restreindre l'accès à un marché;

Mais, est-ce facile? Est-ce qu'un tribunal peut établir si un groupe de sociétés, par politique parallèle, restreint délibérément l'entrée d'un marché ou si plutôt elles ne font que faire face à la compétition en abaissant leurs prix, etc.? Les circonstances qui entourent ces actions peuvent être extrêmement

[Text]

tribunal, like the Competition Board, who can discern from the entire history, the whole set of actions, whether it is in fact predatory practice restricting entry, or whether it is normal, tough, rough-and-tumble competition. So, yes, there is a problem in discerning these activities.

(b) foreclosing to a competitor sources from which he might obtain a product or outlets through which he might dispose of a product.

Again, it is appropriate that he go to a Competition Board who will judge the entire conduct and discover whether this is in fact restrictive behaviour. And so for all the other practices.

The Chairman: Thank you very much. Dr. Ritchie.

Mr. Ritchie: Mr. Chairman, *The Globe and Mail* today suggests that in Toronto, in respect of gasoline selling at 87.9 cents, governments get 53.3 cents, leaving for the retailers and on down to the oil companies something like 34 cents. How much does the average retailer get?

Mr. Dickson: From self-serve to full service, in a supported market, in other words your consignment selling or your TCA selling, would be anywhere from 4.5 cents at self-serve to, I think it is now, about 9.2 or 9.3 support price, from just a new change very recently. In respect of the places that have chosen to resist the consignment selling conditions, we have a person here who could speak to it first hand, Mr. Bruce from Vancouver. He has chosen to defend himself.

Mr. D. Bruce (Vice-President, National Automotive Trade Association of Canada): Yes, Mr. Chairman, I can relate to the area of British Columbia, in particular Vancouver, where there has been cutthroat price cutting going on for some time, since early 1975, for that matter. They have engaged in this vehicle, so-called self-serve, to dictate the price in the market area where the full-line service station, in trying to compete with the self-serve, has created a price downward, and there is absolutely no way you can compete with your landlord, because they have the control and they can go down lower again. So there is a downward swing. So those who have chosen to stay away from that cutthroat pricing have suffered gallonage decreases. And there are no way two ways about that. I am one of those individuals. I believe very firmly that you should receive value for your money, I try to do that in my business base, and I have succeeded in it so far. The retail price that I buy for from my supplier, as an example, in front of me, is 80.7 cents a gallon, and my landlord supplier down the street, 12 blocks away, is selling for 81.9. Now, if I so choose, my retail on that particular regular gas is 94.9, so I am making approximately 14 cents margin.

Mr. Ritchie: Speaking of self-serve, are there not other factors? When I drive up to the self-serve, which is not very often, it costs me \$2.50 to get my suit dry-cleaned afterwards, and I figure I never save any money at the self-serve.

What about the effect of new cars and so on? Your outlets could make money on tires, small repairs or services they could

[Translation]

complexes et il faut que ce soit un tribunal compétent tel que la Commission de concurrence qui puisse s'en occuper, car il faut pouvoir connaître les antécédents, savoir s'il s'agit en fait de pratiques nuisibles restreignant l'entrée du marché ou s'il s'agit simplement d'actions dures dans la mêlée de la concurrence. Il y a donc une difficulté pour faire la distinction.

b) D'interdire à un concurrent l'accès aux sources d'approvisionnement d'un produit ou aux débouchés d'un produit.

A nouveau, il faudra que la Commission de la concurrence juge toute la conduite des sociétés et établisse s'il y a en fait conduite restrictive. Il en va de même pour toutes les autres pratiques...

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Ritchie, vous avez la parole.

M. Ritchie: Monsieur le président, le *Globe and Mail* aujourd'hui laisse entendre qu'à Toronto l'essence qui se vend à 87.9c. laisse au gouvernement 53.3c. et aux détaillants et aux sociétés pétrolières quelque 34c. Combien le détaillant moyen obtient-il?

M. Dickson: Du libre-service au service complet, dans un marché subventionné, en d'autres termes aux ventes de concessionnaires ou TCA, vous obtiendrez au point de vue prix subventionné de 4.5c à 9.2 ou 9.3, je crois, d'après les derniers changements. Dans les endroits où l'on a refusé ces conditions de vente, M. Bruce, de Vancouver, qui est ici, pourra vous dire ce qu'il en est.

M. D. Bruce (Vice-président, National Automotive Trade Association of Canada): Oui, monsieur le président, vous parlez de la Colombie-Britannique, et particulièrement de Vancouver, où il y a eu des réductions de prix de concurrence acharnée depuis 1975. On s'est lancé dans ce dénommé libre-service pour dicter les prix du marché et les postes d'essence à service complet en essayant de concurrencer ces libres-services ont accéléré le mouvement de baisse des prix. Vous ne pouvez aucunement concurrencer votre propriétaire car il a le contrôle de la situation et peut toujours baisser à nouveau ses prix. Ceux qui renoncent à couper les prix perdent sur le volume. Vous ne pouvez pas éviter cette situation et je suis un de ceux qui en ont souffert. Je pense que vous devez recevoir l'équivalent de votre argent et c'est ce que j'ai réussi à faire jusqu'ici. Le prix de détail que je paie à mon fournisseur est, par exemple, de 80.7c. le gallon, et mon propriétaire fournisseur plus loin, à 12 blocs de là, vend à 81.9c. Donc, si je le veux, mon prix de détail pour cette essence régulière sera de 94.9c. et ma marge de profit est d'environ 14c.

M. Ritchie: Pour parler de libre-service, n'y a-t-il pas d'autres facteurs en cause? Lorsque je conduis mon auto à un libre-service, et ce n'est pas souvent, cela me coûte \$2.50 pour faire nettoyer mon habit par la suite et je pense que je n'économise pas d'argent.

Quelles sont les répercussions de la vente des nouvelles voitures, etc.? Vos postes de distribution pourraient gagner de

[Texte]

charge for but, with the new cars, it seems that this business has been substantially reduced. If cars are kept longer and they require more repairs, maybe we will have a swing back to where the gasoline and the service together make a better deal.

• 1230

Mr. Bruce: There are peaks and valleys in everything, but in the particular situation right now, if you are a qualified full-line service and you are doing a job properly, the volume is there that can afford you a good livelihood, and you would not have to be dependent totally on gasoline. There would not be any survival of the full-line service station today if he had to depend for survival on the profit margins of gasoline.

I might just relate, at the same time, in that pricing situation in Vancouver, where the company is giving TCA's to like companies or like dealers around my area, they will offer it to me, which they always do. But in doing so, they bring down the price and set the maximum retail that I can sell it for. In this case, in the regular they would sell it for 84.9 cents, which would be about 2 cents or 3 cents above the self-serve. It would cut my profit margin from 14 cents down to 8.2 cents. So they see that I would have to double my gallonage to make the same gross profit. That is a total impossibility.

Mr. Ritchie: In the limited time available, I would like to ask the witnesses about this. I have thought a bit about it—not that I know anything about gasoline retailing—but for the small business and to perpetuate small business it seems to me that, there might be some real solution in the provincial governments' prohibiting the sale of gasoline by the majors, that the real solution would lie at the provincial level, whereby everybody would be an independent retailer. Is this a feasible solution?

The Chairman: Mr. Achilles.

Mr. Achilles: Mr. Chairman, we have had a long, long experience of trying to urge and encourage provincial governments to take some kind of action. To be charitable, I guess their answer is: we do not want to take action in one province that is going to be out of line with the rest of Canada. They buy the oil-company line, really, that this would tend to balkanize the industry.

There are other reasons, of course. Provincial governments are closely tied, in some cases—I come from an oil-producing province, and I think you know what I am talking about—into joint ventures with oil companies. Oil revenues are extremely important to some provincial governments. We have found it very very difficult to persuade, even with the most convincing cases, and even with all kinds of facts and figures, we have found it impossible to get provincial politicians to have the courage to carry out what they really know they should do. We are left with the recourse of coming to you, to the federal government, because this is of national concern.

The sort of thing we are talking about, the tragedy that is happening in this industry, is a national tragedy. It can be dealt with under federal law to the extent that the Competition Act is a federal statute, that is why we are here. As far as the

[Traduction]

l'argent avec les pneus, les petites réparations ou les services, mais avec les nouvelles voitures toutes ces affaires sont beaucoup réduites. Si on garde les autos plus longtemps et qu'il y a plus de réparations à faire, peut-être qu'en vendant de l'essence et en rendant ces services, le marché sera meilleur.

M. Bruce: Il y a des hauts et des bas dans toute situation mais, actuellement, si à titre de concessionnaire complet et compétent vous faites votre travail convenablement, grâce au volume vous pouvez gagner convenablement votre vie et vous ne dépendez pas totalement de la vente de l'essence. Car actuellement la marge de profit sur l'essence n'est pas suffisante pour vivre.

Pour parler encore de cette situation des prix à Vancouver, cette compagnie qui fournit le TCA aux concessionnaires ou aux sociétés du même genre, dans mon secteur, me l'offrira. Mais elle abaissera ses prix et établira le prix de détail maximum auquel j'aurais droit de vendre. Dans ce cas, pour l'essence ordinaire, ce sera 84.9c. ce qui est 2 ou 3c. de plus que le libre-service. Cela réduit ma marge de profit de 14c. à 8.2c. Donc il faut que je double mes ventes pour avoir le même profit brut et c'est totalement impossible.

M. Ritchie: Dans le peu de temps qui m'est accordé, je voudrais demander au témoin, et j'ai songé à cette question mais je ne connais pas la situation de la vente au détail de l'essence, si pour faire survivre une petite entreprise, la solution ne serait pas que le gouvernement provincial interdise la vente de l'essence par les grosses entreprises? Il faudrait que tous soient des détaillants indépendants?

Le président: Monsieur Achilles.

M. Achilles: Monsieur le président, cela fait très longtemps que nous poussons les gouvernements provinciaux à prendre des mesures, mais leur réponse est qu'on ne peut prendre dans une province des mesures qui ne soient pas en rapport avec ce qui se passe dans le reste du Canada. Il y aurait tendance à fractionner cette industrie.

Il y a aussi d'autres raisons en cause naturellement: les gouvernements provinciaux sont quelquefois fort liés, je viens d'une province qui fournit du pétrole et je crois que vous connaissez la situation des entreprises conjointes et des sociétés pétrolières. Les recettes provenant du pétrole sont extrêmement importantes pour certains gouvernements provinciaux et nous avons trouvé extrêmement difficile de persuader, même dans les cas les plus convaincants, les politiciens provinciaux d'avoir le courage d'agir comme ils savent qu'ils le devraient. Tout ce que nous pouvons faire, c'est de nous adresser au gouvernement fédéral, c'est-à-dire à vous, car c'est là un intérêt national.

Il s'agit d'une tragédie nationale. On peut s'en occuper dans le cadre d'une loi fédérale dans la mesure où la loi sur la concurrence est une loi fédérale et c'est pourquoi nous sommes ici. Nous avons essayé de persuader les gouvernements provin-

[Text]

provincial governments are concerned, we have tried and we have not succeeded in persuading them, although they have the power and they could do it.

Mr. Ritchie: Mr. Chairman, I am somewhat skeptical; as Mr. Kempling has said, this bill will be too practical to deal with the problems.

One last question: do you regard brand-name selling as the greatest culprit in your problems, or is it the actual ownership of the filling stations, your competitors, by the major companies?

The Chairman: Mr. Achilles.

Mr. Achilles: Mr. Chairman, I think we regard the major problem not as the brand name but the control exercised by a handful of oil companies over the businesses of thousands of small retailers. It is the control that is the problem. But in regard to brand names: the brand name is frequently used as an excuse for discriminatory pricing and that is why one of our recommendations on page 47 of our brief is to suggest a slight modification, a slight improvement of the clarification of the present price differentiation and price discrimination provisions of the new act. We suggest that an article similar to that which is now contained in 31.2(2) of the present act could well be used. That is the article that says that an article is not necessarily a separate product only because it is differentiated from other products in its class by a trademark, proprietary name or the like. We suggest that that same definition could well be added as a further subsection in proposed Section 31.77 to say that for the purposes of this section when considering price differentiation and also in the section that deals with price discrimination, an article is not necessarily just a separate product, separate and apart from another one because it has an Esso brand on it or a Gulf brand. The physical properties of that gasoline are exactly the same and there is no justification for the kind of cost differentials.

• 1235

The Chairman: Thank you very much, Dr. Ritchie.
Mr. Gray.

Mr. Gray: Mr. Chairman, I just wanted to observe—I think it is very important that the record of the Committee show this—that we have a group before us that is a group of businessmen, a group that is speaking in a supportive way of this legislation and is doing so because of the effects which it claims are harmful on its industry over the years over the result of practices of other elements in the business world. I think it is important to note this fact, and this helps confirm something I think the officials of the Combines Branch will say, that most of the complaints they receive about business practices come from other businessmen and that therefore the need for the type of legislation we are discussing today is not a need perceived by people who are described as consumers, who are remote from the realities of the business world and who are not interested in its so-called realities when instead, this need is argued by people who in a sense are part of a relatively small number of businessmen who are actually engaging in the type of competition that some of the other spokesmen before

[Translation]

ciaux mais nous n'avons pas réussi, même si ces gouvernements ont les pouvoirs et pourraient agir.

M. Ritchie: Je suis un peu sceptique, comme l'a dit M. Kempling, et je ne suis pas sûr que ce bill fera l'affaire.

Une dernière question: est-ce que vous considérez les ventes des articles de marque comme les grands coupables dans le cas de vos problèmes, ou est-ce que c'est la propriété effective des postes d'essence, vos concurrents, par les sociétés importantes?

Le président: Monsieur Achilles.

M. Achilles: Je crois que ce ne sont pas les marques d'essence qui créent les problèmes, mais le contrôle exercé par une poignée de sociétés pétrolières sur des milliers de petits détaillants. C'est le contrôle qui constitue le grand problème. Mais en ce qui a trait à la marque de commerce, elle sert souvent à l'établissement de prix discriminatoires c'est pourquoi l'une de nos recommandations à la page 47 de notre mémoire propose une petite modification pour clarifier les dispositions actuelles de la nouvelle loi en matière de prix différentiels. Nous proposons qu'on utilise un article semblable au 31.2(2) de la loi actuelle. Ce paragraphe indique qu'un article n'est pas nécessairement un produit distinct du fait qu'il se différencie d'autres produits de sa classe par sa marque de commerce etc. Nous proposons qu'on ajoute la même définition sous forme d'un paragraphe subséquent à l'article 31.77 proposé pour indiquer qu'aux fins de cet article, pour établir qu'il y a des différences de prix ou des discriminations au point de vue prix on ne considérera pas nécessairement l'article comme un produit distinct d'un autre du fait qu'il s'appelle Esso ou Gulf par exemple. Les propriétés physiques de cette essence sont exactement les mêmes et il n'y a pas de raison qu'il y ait des différences de prix de revient.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Ritchie.
Monsieur Gray.

M. Gray: Je voulais faire observer, et je crois que c'est très important pour le compte rendu, que nous avons reçu ici un groupe d'hommes d'affaires qui étaient en faveur de cette loi parce qu'ils reconnaissent que depuis des années il y a eu des pratiques nuisibles dans leur secteur. Ceci confirme, et je crois que les fonctionnaires de la direction des enquêtes sur les coalitions le diront, que la plupart des plaintes qu'ils reçoivent au sujet des pratiques commerciales provient d'autres hommes d'affaires et que par conséquent le besoin de législation de ce genre ne résulte pas des demandes des consommateurs qui sont loin de la réalité de ce monde des affaires, ou qui ne s'intéressent pas à celle-ci. C'est en fait un nombre relativement peu élevé d'hommes d'affaires qui est nuancé dans ce genre de concurrence. D'autre part, nous avons eu devant le comité des porte-parole d'autres hommes d'affaires suffisamment importants pour considérer d'un œil favorable cette concurrence que les petites entreprises elles, comme l'indique ce mémoire, trouvent défavorable. Je crois qu'il est important de souligner

[Texte]

this Committee speak in favour of and which they do not really have to face because of the size of their enterprises and the degree of concentration in their part of the economy, so I think it is very important that we note the circumstances surrounding the presentation of this brief as well as the very thoughtful and informed comments that we find in it.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Gray.

We have now completed the first round and I would like to take I hope just a minute or two.

It seems to me in listening to all the evidence here before us that one of the key points, aside from passing the legislation, which by the way we are not dealing with directly, with the subject matter and we will be making recommendations—it seemed to me to be your suggestion that a differential in wholesale price should be deemed to be a violation of the act in terms of price differentiation. I think that was more or less what you said. That seems like a very intriguing idea to me and I wonder if the department could give us its considered view in respect to that proposition which would strengthen the bill, it would seem to me, to let us know what their view would be as to that kind of proposal in relationship to this industry, maybe even others. It may have some adverse impacts in other industries but it strikes me as being a very sensible suggestion to put a real handle on this problem which we all identify with.

Mr. Davidson: Mr. Chairman, we are in the same position as members of the Committee. We have had the brief a very limited time, and clearly that recommendation has implications for other sectors of the economy. I do not think that we could say any more about it than that at this point. We would have to give considerable thought to the implications for the rest of the economy.

• 1240

The Chairman: I think it would be useful to address ourselves to that question. In the other area it is quite evident that the witnesses before us seem to feel that the proposed bill will have significant and beneficial impact on their plight in the business world.

We have discussed this at some very brief length, I think, when we had to petroleum associations before us. As you know, we had two of them. We discussed this at some length and it seemed to me to be left up in the air as to what the real impact would be. I would like to address this question to the departmental officials: In light of the evidence we have before us, in light of the fact that they clearly must have been aware of these problems for a long time, and in the terms of drafting, did you have this problem in mind and attempt to genuinely deal with it in an effective way in this proposal? Do you think it is an effective tool to be able to serve people in the difficulties that have been expressed here today.

Mr. Dickson: Mr. Chairman, the problems of this sector of the economy were certainly in the minds of the people who drafted some of these provisions, I think particularly in the joint monopolization provision in the clause which refers to the situation where the supplier is also the competitor or, to put it the other way around, where the customer confronts another

[Traduction]

les circonstances qui entourent la présentation de ce mémoire et aussi les remarques bien pensées et bien étayées qu'on y trouve.

Le président: Merci beaucoup monsieur Gray.

Nous en avons terminé avec notre première série de questions et je voudrais prendre une minute ou deux.

Il me semble qu'en écoutant tous les témoignages qui nous sont parvenus ici, en dehors de l'adoption de cette loi dont nous ne traitons pas semble-t-il pour l'instant directement, il me semble que vous laissez entendre qu'une différence du prix de gros devrait être considérée comme une violation de la loi dans le cadre des prix différentiels. Cela me semble très curieux et je me demande si le ministère pourrait nous dire ce qu'il en pense pour renforcer le bill dans le cadre de cette industrie et peut-être d'autres. Il se pourrait qu'il y ait là des répercussions nuisibles pour d'autres industries mais il me semble que cette proposition est très raisonnable.

M. Davidson: Nous sommes dans la même situation à titre de membres du comité. Nous avons eu très peu de temps pour examiner le mémoire et il n'y a pas de doute que les recommandations ont des répercussions sur d'autres secteurs de l'économie. Il faudrait donc y songer sérieusement.

Le président: Je crois qu'il serait utile d'examiner cette question. Dans les autres domaines, il est tout à fait évident que les témoins qui comparaissent ici sont d'accord pour dire que le bill sera très utile.

Nous avons discuté de cette question très brièvement lorsque les Petroleum Associations ont comparu. Il me semble que nous n'avons pas établi quelles étaient les répercussions effectives. Je pose donc la question suivante aux fonctionnaires du ministère: compte tenu des témoignages que nous avons ici, cela fait déjà longtemps que vous devez être au courant de l'existence de ces problèmes, et lorsque vous avez rédigé le bill, avez-vous songé à ces problèmes, à faire une proposition à leur sujet? Est-ce que vous croyez qu'il y a là un moyen efficace de rendre service dans le cas de ces problèmes qu'on nous a indiqués ici?

M. Dickson: Très certainement, le rédacteur de certaines de ces dispositions avait à l'esprit les problèmes de ce secteur de l'économie. Je songe particulièrement aux dispositions sur les monopoles et les monopoles conjoints où il est question d'un fournisseur qui est aussi un concurrent ou pour l'indiquer de la façon inverse, d'un client qui se trouve à titre de fournisseur et

[Text]

organization as both a supplier and a competitor That kind of situation makes the customer, the buyer, vulnerable to a squeeze. That sort of situation was very definitely in the minds of the people who were drafting the legislation when it was put together. We think that the patterns of consignment selling, such as have been described, certainly would raise questions under the joint monopolization provisions. But without looking at the fact situation in greater detail, I think one cannot go further.

The Chairman: The thing I was concerned with is creating false expectations out of this proposed law that may not be able to be fulfilled. If in fact the proposals will not meet the central objections that have been raised here today, it would seem to me that the Committee would be well advised to find out where those weaknesses might be, and it maybe advisable to perhaps fill up any loopholes they themselves may not have identified in terms of achieving the central objective they have in mind. Mr. Affleck, I think you have a question.

Mr. Affleck: Mr. Chairman, the difficulty I had with your first question, namely if a refiner sells to a captured dealer at a price that is higher than that which he sells to a non-captured dealer and he does it as a matter of practice, I mean that it continues, I would think should be caught at the wholesale level by the words of proposed subclause 34(1)(a).

We are talking about gasoline that comes out of a tank, and the tank may have the Gulf or Esso sign on it. In my view, rather than passing a particular clause to deal with a particular problem, what is really needed here is to bring the proper case before the courts or the Competition Board, whichever may be the case, and let them deal with these provisions. I have always thought that subsection 34.1(a) in its original form should have been litigated more than it was—two or three cases over a period certainly well in excess of 10 years. In my view the setting of the bill already allows the interpretation of “article” to be adopted, which the witnesses are advocating, by reason of the fact that the legislators in phase one decided that they were going to define “product” for the particular purposes of one section, thus leaving it open to the court to decide what “product” is, whether it is trademark or non-trademark, for the other sections. I would be afraid of battenning some of these proposed sections down by precise words because I think what the witnesses have said today and what they have said in their brief is that the oil companies from time to time will change their practices depending on what is going on. It is very difficult to write a law that will stop all the mental gyrations in this type of situation.

• 1245

The Chairman: Thank you very much. I want to thank the witnesses sincerely for appearing before us today. I think it has been a very useful morning for us. You have brought a unique perspective to this thing, one that I know from previous experience that we have had has been in the minds of members of this Committee. I can assure you that we will carefully take into account your recommendations. I think all of you who

[Translation]

de concurrent en face d'une autre organisation. Dans ce cas, le consommateur, l'acheteur peut être lésé. Très certainement ceux qui ont rédigé cette loi y ont songé. Nous songeons à la vente des concessionnaires, comme nous l'avons indiqué qui crée très certainement des problèmes dans le cadre des dispositions se rapportant aux monopoles conjoints. Mais à moins d'approfondir la question, je crois qu'on ne peut pas aller plus loin.

Le président: A mon avis, ce qui m'inquiétait et qui crée de faux espoirs dans le cas de cette loi proposée, c'est qu'en fait, les propositions ne donneront pas de solutions à ces objections principales qui ont été soulevées aujourd'hui. Il me semble que le Comité aurait avantage à trouver où sont ces faiblesses et qu'il serait peut-être souhaitable de supprimer certaines échappatoires qui n'ont peut-être pas été identifiées lorsqu'on a établi l'objectif central. Monsieur Affleck, je crois que vous avez une question à poser.

M. Affleck: Monsieur le président, dans le cas de votre première question, j'ai trouvé une difficulté: mettons qu'une raffinerie vend à un concessionnaire captif un prix qui est plus élevé que celui auquel elle vend l'essence à des concessionnaires non captifs, il me semble que si cette situation se prolonge, l'article 34(1)a) proposé devrait sanctionner l'action au niveau de la vente en gros.

Nous parlons d'essence qui vient d'un camion-citerne et sur le réservoir il se peut que soit imprimé l'enseigne Gulf ou Esso. A mon avis, plutôt que d'adopter un article précis pour traiter de ce problème, ce qu'il faudrait ici, c'est présenter la cause aux tribunaux ou à la Commission de la concurrence, selon le cas, et de les laisser s'occuper de ces dispositions. J'aurais toujours cru qu'on aurait contesté l'alinéa a) du paragraphe (1) de l'article 34 dans sa forme originale plus que deux ou trois fois en une bonne dizaine d'années. A mon avis, le bill permet déjà qu'on adopte l'interprétation du mot «article» que préconisent les témoins du fait que les législateurs, dans la première phase, ont décidé qu'ils allaient définir le mot «produit» aux fins de cet article laissant ainsi les tribunaux décider si, en fait, «produit» est une marque de commerce ou non aux fins des autres articles. J'hésiterais à critiquer en termes précis certains de ces articles proposés parce que, d'après ce que les témoins ont indiqué aujourd'hui et ont indiqué dans leur mémoire, les sociétés pétrolières vont, de temps à autre, changer leurs pratiques selon la situation. Il est difficile de rédiger une loi qui va empêcher ces changements d'attitude.

Le président: Merci beaucoup. Je voudrais remercier sincèrement les témoins pour avoir comparu aujourd'hui et je crois que la matinée a été fort enrichissante pour nous. Nous avons discuté de quelque chose d'unique auquel nous songions, je le sais d'après notre expérience précédente, au Comité. Je puis vous assurer que nous allons prendre en considération d'une façon toute spéciale vos recommandations et que tous ceux qui

[Texte]

appeared before us in this session have a justifiable right to be very proud of the way the case was presented.

Mr. Frazee: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much. I need agreement to print the brief of the Association in our *Minutes and Proceedings*. Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: We will now adjourn until 8 o'clock this evening when we will have Bell Canada before us.

EVENING SITTING

• 2011

The Chairman: We shall resume consideration of our order of reference relating to the subject matter of Bill C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act and to amend the Bank Act and other Acts in relation thereto or in consequence thereof.

Appearing before us this evening we have representatives from Bell Canada, and on behalf of all members of the Committee I want to extend a welcome to them at our deliberations. I am sure that the views you will want to express here tonight will be of considerable interest to all members of the Committee.

I have seated to my immediate right Mr. Tropea, the Executive Vice President of Administration for Bell Canada. To his right is Mr. Richard Marchand, legal counsel to Bell Canada. To his right is Mr. John McCutcheon, Vice-President of Bell Canada. I want to welcome you gentlemen and provide the opportunity at this time for Mr. Tropea to make a brief opening statement outlining the significant points contained in his brief in respect of the subject matter of Bill C-42.

Mr. O. Tropea (Executive Vice-President, Bell Canada): Thank you, Mr. Chairman. Mr. Chairman and members of the Committee, we appreciate the opportunity to appear before the Committee and hope that the brief and our responses to your questions will be of assistance in your consideration of this very important piece of proposed legislation.

Of overriding concern to Bell as a corporate citizen of Canada is that the government would be leaving to be leaving to an administrative body neither accountable nor responsible to the Canadian people the final decisions on the relative merits of competition and concentration which could have a profound effect on the nature and structure of Canadian industry. In so doing, the government would be abdicating its responsibility for establishing national industrial strategies and would be depriving itself of over-all control in meeting its stated economic and social objectives.

We believe that a policy solely concerned with efficiency and competition considerations should not be allowed to fashion the industrial structure of the country without close relation to a well-identified set of national economic objectives and long-range policies. Competition policy must not be an objective in itself but rather a means to an end.

[Traduction]

ont comparu ici pourront être fiers d'avoir si bien défendu leur cause.

M. Frazee: Merci, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup. Je demanderai au Comité s'il est d'accord pour qu'on fasse imprimer le mémoire de l'Association dans nos procès-verbaux et témoignages? Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Nous allons ajourner jusqu'à 20 heures, heure à laquelle la société Bell Canada comparaitra devant nous.

SÉANCE DU SOIR

Le président: Nous reprenons l'étude de notre ordre de renvoi portant sur le bill C-42, Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et apportant des modifications corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres lois.

Comparaissent ce soir les représentants de Bell Canada et, au nom de tous les membres du Comité, je leur souhaite la bienvenue. Je suis sûr que leurs avis nous intéresseront tous beaucoup.

A ma droite, M. Tropea, vice-président exécutif, Administration, Bell Canada. A sa droite, M. Richard Marchand, conseiller juridique de Bell Canada. A sa droite, M. John McCutcheon, vice-président de Bell Canada. Messieurs, je crois que c'est maintenant le moment de donner la parole à M. Tropea qui a quelques remarques préliminaires à faire avant que nous ne l'interrogeons.

M. O. Tropea (vice-président exécutif, Bell Canada): Merci, monsieur le président. Monsieur le président, membres du comité, nous apprécions l'occasion qui nous est donnée de nous présenter devant le comité et espérons que le mémoire, ainsi que nos réponses à vos questions, vous seront utiles dans l'étude de ce très important projet de loi.

Une préoccupation majeure de Bell Canada, en tant que personne civile du Canada, est que le gouvernement laisserait à un corps administratif, qui n'est ni responsable ni comptable envers le peuple canadien, le soin de prendre des décisions finales quant à la valeur relative de la concurrence et de la concentration, ce qui pourrait avoir des répercussions profondes tant sur la nature que sur la structure de l'industrie canadienne. Ce faisant, le gouvernement abdiquerait sa responsabilité d'établir des stratégies industrielles nationales et se départirait également du contrôle global dans la réalisation de ses objectifs économiques et sociaux déjà énoncés.

Nous croyons qu'il ne devrait pas être permis qu'une politique axée uniquement sur la concurrence soit susceptible de façonner la structure industrielle du pays sans qu'il y ait un étroit rapport avec un ensemble bien défini d'objectifs économiques nationaux et de politiques nationales à long terme. Une

[Text]

As the government has a vital interest in the efficiency in the Canadian industry, it is imperative that it have a decisive role in the development of industrial strategies, including the rationalization necessary to enable industries to compete successfully in domestic as well as foreign markets. In this regard we trust that the Bryce commission report will provide some guidance to the government.

Consideration must also be given to other public policy goals such as employment, level of economic activity in the country, technological development, balance of payments and other factors as well as competition. For these reasons we consider that the Governor in Council should be given power to issue policy directions to the Competition Board. Such powers are provided for in the fields of transportation and communications in Bills C-33 and C-43 which were introduced into the House of Commons earlier this year.

• 2015

As well, we believe that there must be provision for appeal from the decisions of the Competition Board to the Governor in Council. As outlined on pages 11 to 13 of our brief, the Skeoch-McDonald Report recommends such an avenue of appeal.

In this regard, I would like to quote from an address delivered last week on behalf of the Minister of Communications in connection with Bill C-43, the Telecommunications Act, and I am quoting:

As far as the relationship between government and the regulatory commission goes, there are two major topics that require specific attention... The purpose of this section (which would permit the Governor in Council to issue directives to the CRTC) is quite simply to guarantee that the government retains the authority to make policy, and further, to ensure that a non-elected regulatory body does not exercise powers legitimately belonging to the elected representatives. It is my view and that of the government that such an arrangement is essential to the preservation of the fundamental principles of a democratic state.

Further on in the speech, on the question of appeal, it was stated:

The government retains its power to set aside or refer back the decisions of the CRTC... The electors must be able to hold the government responsible for decisions made in their names...

Turning now to the question of regulated public utilities, but more specifically Bell Canada, we are very concerned about the possibility of dual regulation as a result of the possible overlapping of responsibilities of Bill C-42, the Competition Act, and Bill C-43, the Telecommunications Act. We feel strongly that certain commodities and services of a public

[Translation]

politique sur la concurrence ne doit pas être un objectif en soit mais plutôt constituer un moyen de parvenir à une fin.

Comme le gouvernement a un intérêt capital dans l'efficacité de l'industrie canadienne, il est essentiel que son rôle soit prépondérant dans l'élaboration de stratégies industrielles, y compris l'effort de rationalisation nécessaire pour permettre aux différentes industries de concurrencer avec succès leurs rivales sur les marchés intérieur et extérieur. A ce propos, nous osons croire que le rapport de la commission Bryce contribuera à éclairer le gouvernement.

Il faut, outre la concurrence, tenir compte des buts d'autres politiques d'intérêt public comme l'emploi, le niveau d'activité économique au pays, le développement technologique, la balance des paiements et d'autres facteurs. C'est pourquoi nous estimons que le gouverneur en conseil devrait avoir le pouvoir d'émettre des directives en matière de politique, à l'intention de la commission de la concurrence. De tels pouvoirs sont prévus dans les secteurs du transport et des communications par les bills C-33 et C-43, qui ont été déposés devant la Chambre des Communes un peu plus tôt cette année.

Nous croyons également qu'il faut prévoir une disposition qui permettrait d'en appeler devant le gouverneur en conseil des décisions de la commission de la concurrence. Le rapport Skeoch-McDonald, cité aux pages 12 à 15 de notre mémoire, recommande d'ailleurs une telle possibilité d'appel.

A ce sujet, j'aimerais citer un passage d'une allocution prononcée la semaine passée au nom du ministre des communications, relativement au Bill C-43, Loi sur les télécommunications:

«En ce qui concerne le gouvernement et l'agence de réglementation, deux aspects importants de leurs relations me semblent dignes d'une attention particulière... «Le but de cet article (qui permettrait au gouverneur en conseil d'émettre des instructions à l'intention de la CRTC) est simplement de faire en sorte que le gouvernement reste maître de ses politiques, et qu'un organisme de réglementation non électif n'exerce pas de pouvoirs qui appartiennent légitimement aux représentants élus. C'est mon opinion, et celle du gouvernement, qu'une disposition de ce genre est essentielle à la préservation des principes fondamentaux d'une société démocratique...»

Pour ce qui est de l'appel, il a également été déclaré ce qui suit:

«... Il faut que le gouvernement conserve son pouvoir d'annuler ou de renvoyer pour nouvel examen les décisions de la CRTC... et que les électeurs puissent tenir le gouvernement responsable des décisions prises en leur nom...»

Abordons maintenant la question des entreprises de service public soumises à la réglementation, tout particulièrement en ce qui concerne Bell Canada. Nous sommes très préoccupés par la possibilité d'une double réglementation en raison d'un éventuel chevauchement entre les responsabilités découlant du Bill C-42, Loi sur la concurrence, et le Bill C-43, Loi sur les

[Texte]

utility nature are, and should continue to be, provided on a monopoly basis subject to regulation by only one body.

In our view, the Bell record demonstrates that the basis of regulation which has existed over the years has not only been effective but has permitted the company to achieve a great many of the objectives set out in the preamble of the Competition Bill. Pages 16 to 23 discuss these achievements under four main headings: efficient allocation and utilization of society's resources; stimulation of innovation in technology and organization; expanded opportunities relating to both domestic and foreign markets; and transmission of benefits to society in an equitable manner. I do not propose to discuss the subject matter contained in these pages. However, I would submit that the evidence is clear that where a public utility is regulated by a public body acting in the public interest, the provisions of such competition legislation should not apply.

In considering the question of the application of the competition legislation to Bell Canada, it is important to be aware of the provisions of Bill C-43, An Act Respecting Telecommunications in Canada. The proposed legislation outlines 16 objectives covering all aspects of telecommunications and its scope goes well beyond competition, as it seeks to further the sovereignty and integrity of Canada and safeguard, enrich and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada. It also sets out the powers granted to the CRTC, the Minister and the Governor in Council.

While Bill C-42 would exempt regulated conduct under certain specified conditions which are outlined in proposed Sections 4.5 and 4.6, these conditions are much more restrictive than the present exemption and open up the very real possibility of dual regulation because the conduct in respect of which the exemption applies must be expressly required or authorized by a public agency. In many cases it would be impossible to demonstrate that particular actions were expressly required or authorized by the CRTC, or that the CRTC was expressly empowered to regulate the conduct in question and expressly directed its attention to the regulation of the conduct. A number of examples of the type of potential jurisdictional conflicts that could result from two autonomous bodies ruling on the same issues are identified on pages 26 to 28 of the brief.

• 2120

As you are aware, the competition Policy Advocate would be given power to intervene in regulatory hearings and also would have the right of appeal. Under the circumstances, we find it unacceptable that he also be given the power to carry out inquiries related to regulated conduct.

In conclusion, Mr. Chairman, it is our position that where Parliament has authorized a regulation of a telecommunica-

[Traduction]

télécommunications. Nous croyons fermement que certains biens et services d'utilité publique sont et devraient être offerts par l'intermédiaire d'un monopole soumis à la réglementation d'un seul organisme.

A notre avis, le dossier de Bell Canada démontre que le système de réglementation qui existe depuis des années a été non seulement efficace, mais qu'il a permis à la Compagnie de réaliser bon nombre des objectifs exposés dans le préambule de la loi sur la concurrence. Les pages 16 à 23 de notre mémoire traitent de quatre aspects importants de ces réalisations: Allocation et utilisation efficaces des ressources de la société; incitation à l'innovation dans la technique et l'organisation; création de nouveaux débouchés pour les marchés intérieur et extérieur, et possibilité pour la population de bénéficier de façon équitable des avantages des services de télécommunications. Je ne suis pas d'avis que nous devrions discuter du contenu de ces pages, mais j'avancerais cependant que, de toute évidence, là où un service public est réglementé par un organisme public agissant dans l'intérêt public, les dispositions d'une telle loi sur la concurrence ne devraient pas s'appliquer.

En examinant la question de l'application à Bell Canada de la Loi sur la concurrence, il est important de connaître les dispositions du Bill C-43, qui porte sur les télécommunications au Canada. La législation proposée expose 16 objectifs qui touchent tous les aspects des télécommunications et s'étend au delà du domaine de la concurrence, car elle vise à promouvoir la «souveraineté et l'intégrité territoriale du Canada» et «à sauvegarder, enrichir et affermir le patrimoine culturel, politique, social et économique du Canada». Elle énonce en outre les pouvoirs à accorder au CRTC, au Ministre et au gouverneur en conseil.

Tandis que le Bill C-42 exempterait l'activité réglementée sous réserve de certaines conditions précises exposées aux articles 4.5 et 4.6, ces conditions sont bien plus restrictives que celles de la présente exemption et ouvrent la voie à la possibilité très réelle d'une double réglementation parce que l'activité visée par l'exemption doit être exigée ou autorisée *expressément* par un organisme public. Il serait dans plusieurs cas impossible de démontrer que des mesures particulières ont été *expressément* prescrites ou autorisées par le CRTC, ou que le CRTC a *expressément* été habilité à réglementer l'activité en question et qu'il a *expressément* dirigé son attention sur la réglementation de ladite activité. Le mémoire présente, aux pages 29 à 31, un certain nombre d'exemples de conflits de compétence types que pourrait entraîner la réglementation d'une même question par deux organismes autonomes.

Comme vous le savez, l'administrateur de la politique de la concurrence se verrait conférer le pouvoir d'intervenir dans les audiences de réglementation et aurait aussi le droit d'interjeter appel. Dans les circonstances, nous trouvons inadmissible qu'il soit également habilité à mener des enquêtes ayant trait aux activités réglementées.

Pour conclure, monsieur le président, à notre point de vue, lorsque le Parlement a autorisé la réglementation d'une entre-

[Text]

tions carrier by the CRTC, that body should have the final voice about any conduct it has the power to regulate.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Tropea.

I want now to open our hearing to questions. The first name I have on my list is Mr. Lambert.

Mr. Lambert (Edmonton West): Thank you, Mr. Chairman.

I would particularly like to zero in on the question of Bell Canada's being possibly one of the most regulated bodies in Canada with regard to many of its operations. I would like to direct myself to the representatives of the Minister with regard to Bill C-72, and to ask them why . . .

The Chairman: bill C-42, I presume.

Mr. Lambert (Edmonton West): Yes. I am sorry. I would like to ask why it is felt that an operation like Bell Canada or CNCP Telecommunications should be subject to the override of the Competition Board? Mr. Davidson, Mr. Bertrand or somebody?

The Chairman: Mr. Davidson.

Mr. Roy M. Davidson (Senior Deputy Director Investigation and Research, Department of Consumer and Corporate Affairs): The bill, of course, deals with general legislation, and there is an interface between competition policy and regulated sectors of the economy. In the absence of provisions in the bill dealing with that interface, the definition of the interface will be drawn by the courts in cases brought before them. There has already—as we have mentioned a number of times in these hearings—been the beginning of that definition of that interface by cases such as that of the Canadian Breweries, where the boundaries of the Combines Act and the boundaries of the responsibilities of the Liquor Control Board of Ontario were defined.

Mr. Lambert (Edmonton West): Yes, but here I am looking at where there is already a body, the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission, before which Bell Canada has to come; Bell Canada cannot move and, as a matter of fact, as the Minister of Communications has indicated in her legislation, Bill C-43, there is to be an exclusive jurisdiction in the government for policy, which is maintained by the Cabinet's right to overrule the CRTC.

What I am concerned about, and I would like to know how Mr. Tropea views this, is that now there is a Competition Board and the Advocate who may intervene. Do you through your counsel, envisage that either the Advocate or the Competition Board could negate any ruling of the CRTC so far as you are concerned? How do you envisage this conflict as it affects your company—and your subsidiaries and so forth? I have left the subsidiaries so that we can discuss vertical integration differently and also shall we say, your horizontal connections through the Trans-Canada Telephone System.

Mr. Tropea: I suppose, as far as Bell is concerned, our principal concerns is that we will have two layers of regulation.

[Translation]

prise de télécommunications par l'intermédiaire du CRTC, c'est cet organisme qui devrait avoir le dernier mot en ce qui concerne l'activité qu'il est habilité à réglementer.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Tropea.

Nous allons maintenant entamer les questions. C'est d'abord à M. Lambert.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Merci, monsieur le président.

J'aimerais particulièrement que nous considérions le fait que Bell Canada est peut-être un des organismes les plus réglementés du Canada dans nombre de ses activités. Les représentants du ministère pourraient-ils me dire à propos du bill C-72 . . .

Le président: Le bill C-42, sans doute.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Oui. Excusez-moi. Estiment-ils donc qu'une entreprise comme Bell Canada ou le CNCP Télécommunications devrait être assujettie à la Commission de la concurrence? M. Davidson, M. Bertrand ou un autre.

Le président: Monsieur Davidson.

M. Roy M. Davidson (premier sous-directeur, Enquêtes et recherches, ministère de la Consommation et des Corporations): Il est évident que le projet de loi traite d'autres lois et qu'il existe une zone de regroupement entre la politique de concurrence et les secteurs réglementés de notre économie. Comme il n'y a pas de définition de cette zone dans le projet de loi, elle devrait être tirée par les tribunaux selon les cas qui leur seront présentés. On a déjà expliqué à plusieurs reprises que cette zone frontière s'est vue un peu définir à l'occasion d'instances comme celles de *Canadian Breweries* où les limites de la Loi sur les coalitions et les responsabilités du *Liquor Control Board* de l'Ontario ont été précisées.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Oui, mais là il s'agit d'un organisme, le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes auquel Bell Canada doit rendre compte; en effet, comme l'a indiqué le ministre des Communications à propos du Bill C-43, le gouvernement aura le pouvoir exclusif en dernier ressort si bien que les décisions du CRTC seront soumises à l'approbation du Cabinet.

Ce qui m'inquiète—et j'aimerais savoir ce qu'en pense M. Tropea—c'est que maintenant la Commission de la concurrence et l'administrateur pourront intervenir. Serait-il possible, de l'avis de votre conseiller juridique, que l'administrateur ou la Commission de la concurrence annule une décision du CRTC vous concernant? En quoi pensez-vous que cela puisse toucher votre société et vos filiales, etc.? J'ai laissé de côté les filiales pour que nous puissions discuter par ailleurs de l'intégration verticale et bien sûr aussi des liens horizontaux que vous pouvez avoir dans le cadre du réseau téléphonique transcanadien.

M. Tropea: Je pense que pour Bell la préoccupation majeure est ce redoublement de règlements. A lire le projet de loi, on a

[Texte]

Indeed, as we read the proposed legislation it could well be that the Competition Board could overrule the decisions of the CRTC. We give some examples of potential conflict where both would be, perhaps, ruling on the same issues.

• 2025

Mr. Lambert (Edmonton West): Is that based upon your interpretation in the legislation of the word "expressly"? I am referring to pages 6 and 7 of your introductory remarks and not to the brief which you put forward which, incidentally, is a very complete brief.

In so far as you are concerned, do you envisage the possible intervention of the Competition Board?

Mr. Tropea: Mr. Chairman, we do.

Mr. Lambert (Edmonton West): All right, fine. I am going to direct a question through the Chairman to Mr. Bertrand: do you envisage that because Bell Canada is subject to the CRTC there are areas, as indicated by Mr. Davidson—and you might give precision to what Mr. Davidson said that the Competition Board under this legislation could move in either to control Bell Canada or to vary or to negate a decision of the CRTC?

The Chairman: Mr. Bertrand.

Mr. Bertrand: Mr. Chairman, there is a straight, conflict here; I think it might be more a conflict in terms of apprehension than reality because if the CRTC is empowered to reach a decision and if the CRTC exercises its jurisdiction in reaching that decision, then there is no way that you could have the Competition Board override the CRTC. That would be under the regulated-conduct aspect. And if you look at the definition of "regulated conduct", I have difficulty in envisaging some aspects of Bell's activities that are or will be regulated that could also be covered by the Competition Board.

I would like to ask Mr. De Melto, with his specific knowledge of the interaction, of Bell, Northern and others in the telecommunications sector, if he does envisage any possible conflicts.

Mr. Chairman, could I turn to Mr. de Melto?

The Chairman: Mr. De Melto.

Mr. Dennis De Melto (Director Manufacturing Branch, Department of Consumer and Corporate Affairs): I think it is a little difficult to have a crystal ball and to look into the future. But when you have a situation of a firm, whether it is regulated or not, operating in a particular industry and particularly so if you are dealing with a regulated firm which, in addition to operating its own industry, also through its subsidiary, operates in other industries which are not regulated, there is always going to be some effects, whether they are the activities of the regulated firm as they affect the unregulated firm or just the straight activities of the regulated firm which will have effects in other industries, whether it is the buying practices of the firm or what have you.

One of the things we have looked at in specific terms in the past was, for example, the effects on the telecommunications

[Traduction]

l'impression que la Commission de la concurrence pourrait annuler les décisions du CRTC. Nous avons donné quelques exemples de conflits possibles où les deux organismes risqueraient de prendre chacun une décision sur les mêmes problèmes.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Cela s'inspire-t-il de votre interprétation du terme «expressément»? Je me réfère aux pages 6 et 7 de vos remarques préliminaires et non pas au rapport que vous avez présenté, rapport qui par ailleurs est très complet.

En ce qui vous concerne, envisagez-vous la possibilité que la Commission de la concurrence intervienne?

M. Tropea: Oui monsieur le président.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Bon. Je voudrais poser une question à M. Bertrand: envisagez-vous cette possibilité dans la mesure où Bell Canada est assujettie au CRTC? Comme l'a dit M. Davidson—et j'aimerais que vous nous donniez des précisions—pensez-vous qu'en vertu de cette loi, la Commission de la concurrence pourra prendre certaines initiatives soit pour régir Bell Canada soit pour modifier ou rejeter une décision du CRTC?

Le président: Monsieur Bertrand.

M. Bertrand: Monsieur le président, il existe indubitablement un conflit. Mais il s'agit d'un conflit plutôt théorique que réel car si le CRTC exerce son pouvoir de décision, il n'est pas possible que la Commission de la concurrence s'y oppose. Cela nous ramène à la définition de l'activité réglementée. A cet égard, j'ai de la difficulté à envisager les activités de Bell Canada qui sont ou seront réglementées tout en étant pas ailleurs régies par la Commission de la concurrence.

Je voudrais demander à M. De Melto qui est particulièrement au courant du rôle de la Bell, de la Northern et autres compagnies de télécommunications, s'il envisage la possibilité d'un conflit.

Monsieur le président, pourrais-je m'adresser à M. De Melto?

Le président: Monsieur De Melto.

M. Dennis De Melto (Directeur, division de la fabrication, ministère de la Consommation et des Corporations): Il est très difficile de prédire l'avenir, mais lorsqu'une société, réglementée ou non, opère dans un secteur industriel particulier et par ailleurs opère dans d'autres secteurs industriels non réglementés par l'intermédiaire de ses filiales, il y aura toujours certaine interaction, soit que les activités de la société réglementée affectent la société non réglementée, soit simplement qu'elles affectent d'autres industries, au niveau des pratiques d'achat de la société en question, par exemple.

Dans le passé, nous avons particulièrement étudié les effets sur le marché des appareils de télécommunications des politi-

[Text]

equipment market of the attachment policies of Bell Canada in its own telephone market for telephone service. That particular activity has not been regulated by the CRTC although it may be in the future. That is just one example of an operation by a regulated firm which can have effects in other markets and can affect competition in other markets one way or the other that is one example; you could think of others.

Mr. Lambert (Edmonton West): Now, I am going to ask you, Mr. Chairman . . .

The Chairman: This indicates the last question so that you get it in.

Mr. Lambert (Edmonton West): We are into an area that affects the consumer so much here and in which consumer reacts, shall we say, with the typical gut reaction because he feels he is affected by the cost of every telephone call he makes. How on earth can Consumer and Corporate Affairs justify the possible intervention of the Competition Board in the connections of the Trans-Canada Telephone System where the majority of the lines, certainly west of Ontario, all of the lines, are owned by provincially-owned Crown corporations over which the Government of Canada has not got one blinking jurisdiction? There is not one iota of jurisdiction over them.

Mr. De Melto: First of all, I think it is worth pointing out that Bell Canada itself, its own telephone system which is federally regulated and is not . . .

Mr. Lambert (Edmonton West): It participates.

Mr. De Melto: . . . under provincial . . .

Mr. Lambert (Edmonton West): No, I am going to suggest to you . . .

Mr. De Melto: When I was talking about attachment of the Trans-Canada Telephone System—I was not speaking . . .

• 2030

Mr. Lambert (Edmonton West): No, no, the Trans-Canada Telephone System, now that is the one that affects us all. And Bell Canada only participates as one corporate entity, with a number of provincial Crown corporations in the Trans-Canada Telephone System.

And may I say, may then I ask what possible jurisdiction do you think the Competition Board would have over that public utility, which is by its very nature a monopoly, and a complete antithesis of the Competition Board. Where can it set up competition?

Mr. De Melto: Yes, well, I think the competition policy would not have any kind of direct jurisdiction over the Trans-Canada Telephone System. If you want to talk about the Trans-Canada Telephone System, though, as recently as three weeks ago, the Canadian Radiotelevision and Telecommunications Commission had hearings about whether or not it was in the public interest for the Telesat, which is our satellite communications system in Canada, to enter the Trans-Canada Telephone System by an agreement. And the CRTC had hearings on that.

[Translation]

ques de raccordement de la Bell Canada sur son propre marché des services téléphoniques. Cette activité n'a pas été réglementée par le CRTC bien qu'elle risque de le devenir. Ce n'est qu'un exemple d'une activité réglementée qui peut affecter d'autres marchés ainsi que la concurrence sur d'autres marchés. Ce n'est qu'un exemple, vous pourrez en trouver d'autres.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Je voudrais vous demander, monsieur le président . . .

Le président: Ce sera votre dernière question.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Nous parlons d'un domaine qui affecte les consommateurs et auquel ils réagissent de façon viscérale dirons-nous dans la mesure où le coût de leurs communications téléphoniques augmente. Comment le ministère de la Consommation et des Corporations peut-il justifier l'intervention de la Commission de la concurrence au niveau des raccordements du système téléphonique transcanadien, alors que la majorité des lignes, en tout cas à l'ouest de l'Ontario, appartiennent à des sociétés provinciales de la Couronne qui ne relèvent pas le moins du monde du gouvernement du Canada? Ce dernier n'a pas une miette de compétence à leur sujet.

M. De Melto: Tout d'abord, je crois qu'il est intéressant de souligner que Bell Canada, ou plutôt son propre système téléphonique est réglementé au niveau fédéral et n'est pas . . .

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Le fédéral participe.

M. De Melto: . . . assujetti à la compétence provinciale . . .

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Non, je voulais dire que . . .

M. De Melto: Lorsque je parlais des raccordements du système téléphonique transcanadien, je ne faisais pas allusion . . .

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Mais non, le système téléphonique transcanadien nous concerne tous et la Bell Canada n'est que l'une des nombreuses sociétés, provinciales et autres qui assurent le service téléphonique transcanadien.

J'aimerais savoir quelle compétence vous pensez que la Commission de la concurrence peut avoir à l'endroit de ce service d'utilité publique, qui, de par sa nature, constitue un monopole et est aux antipodes de la Commission de la concurrence. A quel niveau la concurrence peut-elle s'exercer?

M. De Melto: Je crois que la politique de la concurrence ne saurait avoir de compétence directe à l'endroit du système téléphonique transcanadien. Si vous parlez du système téléphonique transcanadien, la Commission canadienne de la radio et de la télévision a tenu il y a trois semaines des audiences pour savoir s'il était opportun que Telesat, notre satellite canadien de télécommunications, soit intégré au système téléphonique transcanadien par le biais d'un accord. Le CRTC a tenu de nombreuses audiences à ce sujet.

[Texte]

Now, the director, in that case, intervened before the Canadian Radiotelevision and Telecommunications Commission, under Section 27.1, to give his opinion on what the competitive impact of that would be. And of course, the CRTC's decision has not come down yet.

Mr. Lambert (Edmonton West): Mr. Chairman, my answer is very simple on that, because there is competition as between means of communications. The Trans-Canada Telephone System is a line system. It may have a microwave, but it is a land system. Whereas the Telesat is sending beams up and communications elsewhere.

Now, if the two of them are tying up a connection, I can understand where the CRTC would look at the agreement by reason of it.

An hon Member: That they did.

Mr. Lambert (Edmonton West): But having done so, there is no way, in my mind, that the Competition Board, even the Advocate, could even possibly intervene. It is none of his damned business.

Mr. De Melto: Well, I think in that kind of situation, what you have to do is look again at proposed Section 4.5 and proposed Section 4.6 and ask, does the CRTC have the power to approve the agreement? If they did, did they consciously look at it? And the answers to all those things, it seems to me, are yes. And, if the answers are yes, then there is not any jurisdiction under the Combines Investigation Act.

Mr. Lambert (Edmonton West): Why on earth does the Consumer and Corporate Affairs insist that we shall be so involved with regulation? You cannot turn around. This is an expansion of regulation, all the way through. Bill C-16 is another incursion into regulation. We are becoming the most over-regulated society in the world. And the net result—and I am going to repeat it in every meeting I get a chance to—comes down to a bottom-line figure. And then we get people moaning as to costs. All of the costs of people who are regulating have to be borne by those who are regulated. And that comes into a bottom-line figure.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Lambert. Mr. Kempling.

Mr. Kempling: Thank you, Mr. Chairman.

I would like to ask the witness, after hearing the comments of Mr. Bertrand about regulated conduct, do you still hold your concern about the dual regulation of your company? You say on page two of your summary that you are concerned about the possibility of dual regulation. Mr. Bertrand has said, as I recall it, that inasmuch as you are regulated by CRTC, he cannot foresee the possibility of the Competition Board intervening. Did I read that correctly?

Mr. Tropea: Mr. Chairman, I still have exactly the same concern I had previously. What concerns me, basically—and I covered it in my opening statement—is this question of

[Traduction]

En ce cas, l'administrateur est intervenu devant la Commission canadienne de la radio, de la télévision et des télécommunications, en invoquant l'article 27.10, afin d'exprimer son opinion au sujet de l'incidence que cela aurait au niveau de la concurrence. Bien sûr, le CRTC n'a pas encore pris de décision.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Monsieur le président, ma réponse est très simple car il existe une concurrence entre les divers systèmes de communication. Le système téléphonique transcanadien est un réseau de lignes. Il peut utiliser des micro-ondes mais c'est un système terrestre, alors que le Telesat émet des ondes partout et peut assurer des communications avec n'importe quel point.

Si l'on combine ces deux systèmes, il est évident que le CRTC devra avoir son mot à dire au sujet de l'accord.

Une voix: C'est ce qu'ils ont fait.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Mais cela dit, je ne vois absolument pas comment la Commission de la concurrence, et même l'administrateur, pourraient intervenir. Cela ne les concerne en rien.

M. DeMelto: En pareille situation, je crois qu'il faut nous référer à l'article 4.5 et à l'article 4.6 en nous demandant si le CRTC a le pouvoir d'approuver un tel accord? En ce cas, a-t-il consciencieusement étudié la question? Il me semble que l'on peut répondre oui à toutes ces questions. Si ces réponses sont positives, alors la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions n'est pas pertinente.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Pourquoi le ministère de la Consommation et des Corporations insiste-t-il pour participer à ces activités de réglementation? Il est impossible de faire demi-tour. C'est un simple prolongement de la réglementation. Le Bill C-16 est une autre facette du processus de réglementation. Nous sommes en train de devenir la société la plus sur-réglémentée au monde. Et le résultat évident, je le répéterai chaque fois que j'en aurai l'occasion, se traduit au niveau des coûts. C'est pour cela que les gens sont mécontents. Ce sont ceux dont les activités sont réglementées qui doivent assumer les coûts de la réglementation. Tout cela se traduit en fin du compte par des hausses de prix.

Le président: Merci, monsieur Lambert. Monsieur Kempling.

M. Kempling: Merci, monsieur le président.

Je voudrais demander aux témoins, après avoir entendu les commentaires de M. Bertrand au sujet des activités réglementées, s'il se soucie toujours de la double réglementation de votre société? A la pge 2 de votre mémoire vous dites que vous vous souciez de la possibilité d'une double réglementation. Si je me souviens bien, M. Bertrand a dit, que dans la mesure où vous êtes réglementés par le CRTC, il n'envisage pas la possibilité d'une intervention de la Commission de la concurrence. Est-ce exact?

M. Tropea: Monsieur le président, j'ai les mêmes préoccupations que par le passé. En fait, et j'ai exprimé cela dans ma déclaration d'ouverture, la commission doit expressément

[Text]

"expressly", that the Commission must expressly regulate the conduct. And, where the CRTC has wide discretionary powers, it is virtually impossible for them to demonstrate, or for anybody to demonstrate, that they have expressly carried out their powers. So that I still share the same concerns.

• 2035

Mr. Kempling: Yes. I might just say that we have had numerous witnesses and they have all had the same concern. I cannot believe that they have all misread the proposed legislation.

I would like to ask Mr. McCutcheon, if I may, Mr. Chairman...

The Chairman: Excuse me, I wonder if I can interject here. Quite evidently we have a vote in the House of Commons.

Mr. Lambert (Edmonton West): I am checking the time.

The Chairman: I am checking myself, Mr. Lambert, and in a moment I will make an announcement as to how long the bells are anticipated to ring. But this raises a serious problem because if we adjourn at the present moment, quite evidently we have not had an adequate opportunity to question the witnesses, and I do not think they have had an opportunity to adequately express their views. To make a decision to come back after the vote, and I do not know how many or how long the votes would be, is one alternative. Another alternative is to adjourn in a few minutes and call Bell Canada back Thursday afternoon at 3:30.

As you know, we had decided not to have Thursday meetings; we have now opened them up to morning and afternoon because of the adjournment earlier today and the cancellation of one meeting I am in your hands. If there are any suggestions you might want to make, I think we should deal with that before proceeding with questions as it may take a moment or two.

Monsieur Clermont.

M. Clermont: Monsieur le président, je suggérerais que nous revenions ici après le vote car il est assez difficile de prévoir combien de temps cela va prendre. Deuxièmement, plus nous attendons pour nous rendre à la Chambre, plus la cloche va sonner longtemps. Alors, moi, je suggère que nous prenions une décision après le vote. Revenons ici si tout est fini à 21h15. Alors, nous pourrions peut-être sieger jusqu'à 22h30.

The Chairman: I agree with that, Mr. Clermont. I have not got a report yet, is there one vote? Just what is going on?

Mr. McCain: With a three-quarters-of-an-hour bell there is not much point in coming back, is there?

The Chairman: Being an unscheduled vote, it is unlikely that it would be less than three-quarters of an hour, I would agree.

Mr. McCain: That is right. I would like to hear from our witnesses as to what would be reasonably convenient for them.

The Chairman: Look, I do not know what your plans are. May I address myself to the witnesses for a moment?

[Translation]

réglementer l'activité de la société et c'est le terme «expressément» qui me tracasse. Alors que le CRTC a d'amples pouvoirs discrétionnaires, il est pratiquement impossible pour lui de prouver, ou pour quiconque d'autre d'ailleurs, de prouver que le CRTC a expressément exercé ses pouvoirs. En ce sens, mes préoccupations demeurent les mêmes.

M. Kempling: Entendu. Remarquez, de nombreux témoins ont comparu devant nous et ils ont tous exprimé les mêmes inquiétudes. Je ne saurais croire qu'ils ont tous mal interprété la mesure proposée.

Si vous me le permettez, monsieur le président, je voudrais poser une question à M. McCutcheon.

Le président: Excusez-moi de vous interrompre, mais les cloches sonnent et il y a un vote à la Chambre.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Justement, je suis en train de vérifier.

Le président: J'ai demandé à ce qu'on en fasse autant, et dans un instant, je vais pouvoir vous dire pendant combien de temps la sonnerie va tinter. Cela pose un problème assez grave pour nous, car nos témoins n'ont pas encore eu le temps d'exprimer leurs points de vue, et nous n'avons pas eu l'occasion de poser nos questions non plus: voilà deux arguments contre une levée de la séance. Nous pourrions décider après les votes, si vous voulez, mais j'ignore combien il y en aura. Nous pourrions également lever la séance maintenant et revenir jeudi à 15 h 30.

Comme vous le savez sans doute, nous avons décidé de ne pas nous réunir les jeudis après-midi, mais puisqu'une séance a été annulée et en raison de l'ajournement de cet après-midi, les séances du jeudi sont de nouveau une possibilité. C'est au Comité de décider. Si vous avez des suggestions à faire, n'hésitez pas à nous les présenter. Il faudrait régler la question avant d'aller plus loin.

Mr. Clermont has the floor.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, I suggest that we come back after the vote, even if we do not know how long it will take. Besides, the longer we wait before going to the House, the longer the bells are going to ring. I think a decision should be taken after the vote. Let us come back here at 9:15 and sit until 10:30 or so.

Le président: Je suis d'accord avec vous, monsieur Clermont. J'ignore toujours s'il s'agit d'un seul vote ou de plusieurs. Que se passe-t-il?

M. McCain: Si les cloches vont sonner pendant trois quarts d'heure, il ne vaut pas la peine de revenir.

Le président: Il est fort douteux que les cloches sonnent aussi longtemps, étant donné qu'il s'agit d'un vote imprévu.

M. McCain: Vous avez raison. Qu'en pensent nos témoins? Qu'est-ce qui serait le plus commode pour eux?

Le président: Puis-je poser une question aux témoins?

[Texte]

The Clerk: The bells will be ringing for 20 minutes and there is only one vote.

The Chairman: All right. It means that we would be back probably about 9:15 p.m. If that does not inconvenience you, we would run until 10 or 10:30 p.m., whatever was appropriate, and deal with the matter this evening.

Mr. Tropea: We would really appreciate that, Mr. Chairman. Mr. Marchand and myself have a meeting in New York tomorrow afternoon and if we could complete it tonight we would certainly appreciate it.

The Chairman: All right. I am sorry that we will have to recess, but Parliament takes precedence over the Committee. Once again you are victimized by Parliament. Thank you very much. We will recess and reconvene right after the vote. Thank you very much.

... A short recess.

• 2117

The Chairman: We will resume our consideration of the subject matter of Bill C-42, with Bell Canada. Mr. Kempling.

Mr. Kempling: Thank you, Mr. Chairman.

I wonder if Mr. McCutcheon, Mr. Chairman, could give us his views of the importance of the present Bell operation with their connection with Northern Telecom, and what this means in their ability to compete offshore and deliver service and equipment within Canada. What would be the effect if it were broken apart?

Mr. McCutcheon: Mr. Chairman, to go back, say, eight or nine years, Northern Electric as it was then known and which is now Northern Telecom, has made more than \$200 million worth of sales in the United States and Canada in which Bell personnel have played a part. And the part that they have played consists of providing engineering know-how to the customer so that he can place his order to get the greatest economy. We have also provided training to the customer so that he can utilize the equipment and realize the values in it once it is installed. At present, we are competing on the international market, and we think that we have going for us an arrangement that only one other organization in the world has and that is Western Electric—AT and T—and that is that we can go in to a purchasing country and provide not only the equipment which that country may want but also the organizational and the development and the engineering know-how that is required. And as systems become more and more complex—and they certainly are—we are reaching a stage where it is not good enough just to sell the hardware and the software; you must sell the ability to maximize that. So I would say, sir, that in today's market, internationally and certainly in the markets of the next few years, there are going to be some very large struggles between organizations such as ourselves, AT & T, IT & T, Nippon Electric, Siemens, and that type of organization.

[Traduction]

Le greffier: Les cloches vont sonner pendant 20 minutes, et il n'y a qu'un vote à la Chambre.

Le président: Fort bien. Cela veut dire que nous pourrions revenir à 21 h 15. Si cela ne vous dérange pas trop, nous pourrions siéger jusqu'à 22 heures ou 22 h 30, pour que tout le monde ait l'occasion de parler ce soir.

M. Tropea: J'en serais ravi, monsieur le président. M. Marchand et moi devons nous rendre à New York demain après-midi, et il serait plus commode pour nous de terminer la séance ce soir même.

Le président: Fort bien. Je m'excuse, mais la Chambre est plus importante que le Comité. De nouveau, vous êtes à la merci du Parlement. Merci beaucoup. Nous allons lever la séance et revenir tout de suite après. Merci beaucoup.

Une courte suspension de la séance.

Le président: Nous reprenons l'étude du Bill C-42, au sujet duquel les représentants de Bell Canada vont nous parler. M. Kempling a la parole.

M. Kempling: Merci, monsieur le président.

Monsieur le président, je me demandais si M. McCutcheon pourrait nous dire quelles seraient les répercussions de l'adoption du Bill C-42 sur *Northern Telecom*. Jusqu'à quel point leurs services au Canada et leur position du point de vue de la concurrence à l'étranger seraient-ils affectés?

M. McCutcheon: Au cours des derniers huit ou neuf ans, *Northern Telecom*, ou *Northern Electric*, comme on l'appelait autrefois, a vendu au Canada et aux États-Unis des services et du matériel d'une valeur de \$200 millions. Le personnel qualifié de Bell Canada donnait aux clients les renseignements d'ordre technique dont ils avaient besoin afin de faire leur commande de la façon la plus efficace. En faisant ces transactions, nous avons donné aux clients la formation dont ils avaient besoin pour utiliser le matériel de la façon la plus efficace. A l'heure qu'il est, nous faisons concurrence sur le marché international et il n'y a qu'une autre entreprise au monde qui peut offrir les mêmes services que nous. Je parle évidemment de *Western Electric* ou AT et T, qui, comme nous, peut offrir au pays client et le matériel et les connaissances spécialisés qui sont nécessaires pour l'utilisation du matériel. Les systèmes électroniques deviennent de plus en plus compliqués, et il ne suffit plus d'offrir à un client du matériel. Il faut également lui apprendre à s'en servir de la façon la plus efficace. A mon avis, monsieur, dans les années à venir, nous allons voir énormément de concurrence internationale entre des sociétés telles que Bell Canada, AT et T, IT et T, *Nippon Electric*, *Siemens* et d'autres encore.

[Text]

• 2120

Mr. Kempling: So, in fact, it gives you a rather unique competitive advantage over some of those companies you have just named who are presently in the field.

Mr. McCutcheon: We think it does, yes.

Mr. Kempling: Fine. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Kempling.

Mr. Kempling: Put me down for another round.

Le président: Monsieur Clermont.

M. Clermont: Merci, monsieur le président.

Monsieur le président, dans la version française du mémoire de Bell Canada, au résumé, à la page 2, je lis ceci:

Bell Canada est très inquiète du fait que le bill, dans sa version actuelle, ne peut que nuire à la réalisation des objectifs sociaux énoncés récemment par le gouvernement dans *La voie à suivre*.

Alors, ma question au témoin est celle-ci: quel aspect du bill vous amène à une telle conclusion?

Mr. Tropea: Mr. Chairman, we feel that Bell Canada over the years has made a real contribution to the social and economic life of Canada. It is a company that has provided steady employment; it has innovated; it has undertaken extensive research, and it has provided efficient telecommunications service. As Mr. McCutcheon has explained, we are now participating in the export market. We feel that we have been a good corporate citizen throughout this time. We are a company that is Canadian-owned, owned by Canadian shareholders. We are concerned that some of the provisions in this bill will mitigate against our continuing to do the type of thing that we have done in the past.

M. Clermont: Ce n'est pas tout à fait la question que j'ai posée. Vous émettez là une opinion en ce qui concerne Bell Canada mais j'avais l'impression en lisant le mémoire que cela pouvait s'adresser à l'ensemble... Vous dites ici:

... la réalisation des objectifs sociaux énoncés récemment par le gouvernement ...

Alors, est-ce que ce paragraphe concerne seulement l'administration de Bell Canada? Après votre réponse, je me pose des questions.

Mr. Tropea: Mr. Chairman, our feeling is that this bill, if it is enacted in its present form, is going to create a great deal of uncertainty in the business community. It is going to mitigate against a healthy economy and we believe for the government to be in a position to carry out all of its social aims and objectives, the only way, indeed, the government can carry out these social aims and objectives is for the economy to be operating closer to its capacity, and we simply do not see this bill as contributing to that end.

[Translation]

M. Kempling: De fait, vous jouissez d'un avantage unique du point de vue de la concurrence, par rapport à quelques unes de ces entreprises que vous venez de nommer.

M. McCutcheon: Oui, nous le croyons.

M. Kempling: Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Kempling.

M. Kempling: Je voudrais parler au deuxième tour.

The Chairman: Mr. Clermont now has the floor.

Mr. Clermont: Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Chairman, on page 2 of the English version of the Bell Canada brief, the following statement appears:

Bell Canada is very concerned that the bill, as presently drafted, will only hinder the accomplishment of the government's social goals as recently expressed in «The Way Ahead».

May I ask the witness what part of the bill made him come to such a conclusion?

M. Tropea: Monsieur le président, nous sommes d'avis que Bell Canada, au cours des années, a fait une contribution réelle à la vie socio-économique du Canada. Nous avons fait beaucoup de travaux de recherche, tout en offrant au peuple canadien un système de télécommunication efficace. Bell Canada est également une source d'emploi. Comme M. McCutcheon l'a déjà expliqué, maintenant nous commençons à nous intéresser au marché étranger. Nous sommes d'avis que Bell Canada s'est comporté en honnête personne morale. Nous sommes une société canadienne, la propriété collective des actionnaires canadiens. Or, nous croyons sincèrement que quelques unes des dispositions de ce bill nous empêcheront de continuer à desservir le peuple canadien comme nous l'avons toujours fait.

Mr. Clermont: That is not quite the answer I was hoping for. You are just expressing a personal opinion about Bell Canada. I was thinking of a slightly different context when I was referring to:

... the accomplishment of the government's social goals as recently expressed in «The Way Ahead».

Does that statement just refer to Bell Canada management? Your answer leaves me in doubt.

M. Tropea: Monsieur le président, nous sommes d'avis que le bill actuel va créer un climat d'incertitude dans le monde des affaires, s'il est adopté. Un tel bill va à l'encontre d'une économie saine, et si le gouvernement veut réaliser ses objectifs sociaux, il faudra bien que l'économie fonctionne à capacité. À notre point de vue, le bill que nous étudions ne va pas l'aider à atteindre cet objectif.

[Texte]

• 2125

Mr. Clermont: Monsieur le président, si je me rapporte maintenant à l'introduction, je vois au bas de la page 5:

La question que nous posons est très simple: que pourrait faire le gouvernement si la Commission décidait, par exemple, afin d'assurer le respect du principe de la concurrence, d'ordonner la dissolution d'une fusion qui aurait eu pour résultat d'accroître le nombre d'emplois dans l'une des régions du pays les plus touchées par le chômage?

A votre avis, quelle devrait être l'attitude de la Commission à cet égard, compte tenu de l'article 31.71(5) qui l'empêche d'interdire des fusions qui pourraient accroître l'efficacité?

Mr. Tropea: Mr. Chairman, our position is that the Competition Board should be subject to directives from the Governor in Council, and these directives would include in them considerations that would go beyond efficiency and competition and could take into account other factors, other social factors. That is why we recommend that there should be provision for the Governor in Council to give instructions or directions to the Competition Board.

Mr. Clermont: Monsieur le président, puis-je avoir l'opinion de notre conseiller juridique, de M. Bertrand, ou de l'un de ses deux collègues, sur ce qui vient d'être dit?

The Chairman: Did I understand correctly that you want our legal adviser and then Mr. Bertrand?

Mr. Clermont: Yes.

The Chairman: Mr. Affleck.

Mr. Affleck: Mr. Chairman, the first thing that one has to consider, dealing with Section 31.71, is that the merger is going to have to be found to substantially lessen competition before it is going to be attacked at all. In the example that has been cited by the witnesses, one would suspect that what has happened is that by carrying out the merger, what they are doing is restricting the entry of another competitor into the business or otherwise the Competition Board would probably invoke subsection (5), which Mr. Clermont mentioned, and allow the merger to proceed because it was indicating a substantial gain in efficiency or a savings of resources for the Canadian economy.

The Chairman: Mr. Davidson.

Mr. Davidson: Mr. Chairman, because the efficiency test in the merger provision in the bill overrides the competition issue, it is a little hard to understand why it is anticipated that employment will be badly affected by a decision of the board, because one would expect that if a merger is going to increase employment, it is going to do that because the merger will be a more efficient operation, but the more efficient operation has to be allowed by the board.

The Chairman: Thank you ver much.

Mr. Clermont.

[Traduction]

Mr. Clermont: Mr. Chairman, the following statement appears on the bottom of page 5 of the English version of the Bell Canada brief;

Our question is very simple. If the Competition Board should decide, for example, that it would be in the best interest of competition to order to dissolution of a merger that might have resulted in increased employment in one of the high unemployment regions of the country, what could the government do?

In your opinion, what attitude do you think the Board should adopt concerning Clause 31.71(5), which makes it impossible for the Board to forbid mergers which might result in increased efficiency?

Mr. Tropea: Monsieur le président, nous sommes d'avis que la Commission de la concurrence devrait être sujette aux directives provenant du gouverneur en conseil. De plus, ces directives devraient tenir compte de facteurs autres que l'efficacité et la concurrence. Il ne faut pas oublier l'aspect social. C'est pour cela que nous recommandons que le gouverneur en conseil donne des directives ou des instructions à la Commission de la concurrence.

Mr. Clermont: Mr. Chairman, may I ask our own legal adviser and Mr. Bertrand or one of his colleagues what they think about the statement Mr. Tropea has just made?

Le président: Ai-je compris que vous vouliez que notre conseiller juridique vous donne son avis, suivi par M. Bertrand?

M. Clermont: C'est exact.

Le président: M. Affleck a la parole.

M. Affleck: Monsieur le président, la première chose dont il faut tenir compte en étudiant l'article 31.71 est le fait qu'une fusion ne sera pas critiquée du tout, à moins qu'on ne trouve qu'elle réduit de beaucoup la concurrence avec d'autres entreprises. Selon l'exemple évoqué par nos témoins, une fusion qui empêche une autre entreprise de faire de la concurrence sera approuvée par la Commission, en vertu du paragraphe 5), puisqu'une telle fusion permettra d'améliorer l'efficacité et d'économiser des ressources canadiennes.

Le président: M. Davidson a la parole.

M. Davidson: Monsieur le président, étant donné que l'efficacité l'emporte sur la concurrence, j'ai du mal à comprendre pourquoi on a tendance à croire que les emplois vont en souffrir à cause d'une décision de la Commission. Donc si une fusion va créer des emplois, ce sera seulement parce que l'entreprise sera plus efficace, et l'efficacité l'emporte.

Le président: Merci beaucoup.

M. Clermont a la parole.

[Text]

M. Clermont: De nouveau, à la page 6, je lis ceci:

Sous plusieurs rapports, le Bill C-42 semble reposer sur les mêmes principes économiques en matière de concentration qui sous-tendent le système anti-trust américain, sans tenir compte toutefois des différences substantielles qui existent entre le marché américain et le marché canadien.

A ce sujet messieurs, quel est votre point de vue concernant les propositions sur, «fusion, monopole et accord de spécialisation» projetés dans le Bill C-42, et qui sont tous des moyens d'accroître l'efficacité?

• 2130

Mr. Tropea: Mr. Chairman, I am not opposed to provisions that increase efficiency per se. It is just the opposite. I like to see provisions that will increase efficiency. My concern is that efficiency is only one factor or may only be one factor that the government should consider in developing its social economic policies for the country, albeit it is a very important factor.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Clermont.

Mr. McCain.

Mr. McCain: Thank you, Mr. Chairman. You use a phrase in your brief here on page 7 at the bottom of the page:

Under the circumstances we find it unacceptable that he also be given the power to carry out inquiries related to regulated conduct.

You are quite convinced that you are not a regulated company if the board were inclined to have some feeling that they should investigate you. Is that correct?

Mr. Tropea: I am not sure I quite understand the thrust of your question.

Mr. McCain: Well, I am sorry. I will try again.

It is assumed under this bill that regulated business would not be subject to the powers of the bill as designated to their advocate and their board. You feel that your company, though regulated, would be subject to actions of the board under certain circumstances. Is that correct?

Mr. Tropea: Mr. Chairman, that is correct. That is our understanding.

Mr. McCain: What circumstances do you see within your company which might bring about action by the advocate or the board?

Mr. Tropea: Our concern centres around the words that are included under proposed Section 4.5(2)(a), (b) and (c) where the phrase "expressly empowered" is used very frequently, and our concern is that it is very difficult in all cases to demonstrate that the regulatory board has expressly used the power. This board, the CRTC in our particular case, has a great deal of discretion and under those circumstances it is very difficult to say whether they have expressly exercised their powers. Indeed, most of the decisions that they take are taken in

[Translation]

Mr. Clermont: Gentlemen, the following statement appears on page 6 of your brief:

In many respects, Bill C-42 appears to be based on the same economic philosophy regarding concentration as underlies the anti-trust system in the U.S., but without taking into account the substantial differences between these two markets.

In this regard, gentlemen, what do you think of the proposed measures in this bill dealing with mergers, monopolies and specialization agreements, since they are always of increasing efficiency?

M. Tropea: Monsieur le président, je ne m'oppose pas aux dispositions qui cherchent à augmenter l'efficacité. Au contraire, j'appuie toutes les mesures qui cherchent à augmenter l'efficacité d'une entreprise. Mais l'efficacité n'est qu'un facteur dont le gouvernement doit tenir compte en formulant ses politiques socio-économiques. Remarquez, qu'il s'agit d'un facteur important.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Clermont.

Monsieur McCain a la parole.

M. McCain: Merci, monsieur le président. Au bas de la page 7 de votre mémoire, vous faites l'affirmation suivante:

Dans les circonstances, nous trouvons inadmissible qu'il soit également habilité à mener les enquêtes ayant trait aux activités réglementées.

Vous êtes vraiment persuadé que vous n'êtes pas une entreprise réglementée, dans le cas où la Commission s'intéresserait à faire enquête. Est-ce juste?

M. Tropea: Je ne crois pas avoir bien compris la question.

M. McCain: Je suis désolé. Je vais la répéter.

Aux termes de ce bill, on tient pour acquis qu'une entreprise réglementée ne sera pas sujette aux pouvoirs conférés à l'administrateur et à la Commission. Si je vous ai bien compris, vous êtes d'avis que Bell Canada sera soumise à l'autorité de la Commission, dans certaines circonstances. Est-ce exact?

M. Tropea: C'est ainsi que nous interprétons la loi.

M. McCain: Dans quelle circonstance une enquête pourra-t-elle être faite par l'administrateur ou la Commission?

M. Tropea: Nous nous inquiétons du libellé de l'article 4.5(2), (a), (b) et (c), où l'expression «expressément autorisé» est souvent employée. Nous sommes d'avis qu'il est parfois difficile de démontrer que la Commission se sert expressément de son autorité. Cette commission, c'est-à-dire la CRTC dans le cas qui nous occupe, jouit d'un grand pouvoir discrétionnaire. Dans ces circonstances, il est très difficile de dire si elle se sert expressément de son autorité; de fait, la plupart des décisions sont prises derrière portes closes et on ne peut pas

[Texte]

private and there is simply no way of knowing whether they have expressly exercised their powers in their findings.

Mr. McCain: You feel then quite certainly that the language of the bill and the general discretionary powers also extended in certain aspects of the bill give an advocate or the board or a member of the board a right to suggest that he has a proper subject in your company for investigation and prosecution or penalty if he so desires.

Mr. Tropea: Mr. Chairman, that is the way that we read the proposed paragraphs. That is our interpretation.

Mr. McCain: Well, then, Mr. Chairman, I would like to particularly emphasize that aspect of this bill, which I think it is my duty to serve, among other aspects, namely, the position of farm marketing boards. I am sorry this is quite a way from Bell Telephone but I just want to throw in the line here at this moment that if Bell Telephone, a federally regulated corporation, fear the language of the bill and the latitude which they understand it contains as an instrument which might be used against them as a federally regulated, and I mean really regulated body, what possibility is there anywhere in the world that a marketing board in Canada anywhere could not be considered a subject for investigation and penalty under this board? Because while they are regulated by virtue of a legislation which makes them subject to eventual regulation, to the degree that Bell Canada is regulated, they are not regulated. They can be disciplined; they can be brought to line by the authority of provincial or federal bodies but in the main they make their own decisions based upon the economic facts of that aspect of agriculture with which they deal and unless it is blatantly wrong they are not brought to heel by the regulatory body. But Bell cannot raise its rates or move an office virtually without having permission of a regulatory body of the federal structure now.

So I wish to state that the capability of this group and their presentation tonight makes me feel that every farmer who has fear of this bill is thoroughly and completely justified in view of the case presented by the witness and I hope that the Committee and the government will take note of this particular aspect of it as interpreted, not by the Department of Consumer Affairs and its representatives but by those who might at some point in time have to deal with the proposed act themselves. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. McCain.

We have completed our first round of questioning. I would like to interject at this point myself. I am going to carry on with the line opened up by Mr. McCain in respect to proposed Section 4.5 and proposed Section 4.6, regulated conduct and related to pages 7 and 8 of your brief.

In general terms, I think your concerns are pretty clearly demonstrated here but what I want to do is to explore whether they are justified or whether they rest on a proper legal foundation. First of all, you expressed concern about whether the conduct—this is proposed Section 4.5(2) (a):

the conduct has been expressly required or authorized by a public agency . . .

[Traduction]

déterminer si les membres de la Commission se sont servis expressément de leur pouvoir.

Mr. McCain: Si je vous comprends bien, vous êtes d'avis que le libellé de ce projet de loi et les pouvoirs discrétionnaires généraux qui y figurent donnent à l'administrateur ou à la Commission le droit de dire que Bell Canada pourrait faire l'objet d'une enquête et que l'entreprise serait même sujette à des pénalités.

Mr. Tropea: Oui, c'est ainsi que nous interprétons les dispositions proposées.

Mr. McCain: Eh bien, monsieur le président, je vais m'éloigner un peu du sujet du bill pour parler de la position des Offices de commercialisation des produits agricoles. Il existe tout de même un certain rapport car si Bell Téléphone, une société déjà régie au niveau fédéral, craint le libellé et les dispositions de ce bill, les Offices de commercialisation n'ont-ils pas également lieu de s'inquiéter? Si on peut se servir de ce bill pour assujettir une société déjà réglementée au niveau fédéral, ne pensez-vous pas que les Offices de commercialisation ont raison de craindre encore plus les enquêtes d'une telle Commission et les pénalités qu'elle pourrait imposer? Bien que ces entreprises soient éventuellement sujettes à réglementation, conformément à la loi, elles ne sont certainement pas réglementées de la même manière que Bell Canada. Elles peuvent être régies par des organismes de tutelle provinciaux ou fédéraux mais, en règle générale, elles peuvent prendre leurs propres décisions, sur la base de leur évaluation des circonstances économiques, dans l'agriculture. Tant que leurs décisions ne seront pas manifestement erronées, elles resteront indépendantes. Par contre, Bell Canada ne peut majorer ses tarifs ou déménager ses bureaux sans obtenir l'autorisation d'un organisme de tutelle fédéral.

Étant donné le témoignage que nous avons entendu ce soir, je dois dire que je partage entièrement les craintes que peuvent avoir les agriculteurs, à l'égard de ce projet de loi. J'espère donc que le Comité et le gouvernement tiendront compte de cet aspect particulier des propositions gouvernementales, telles qu'elles sont interprétées non pas par le ministère de la Consommation, mais par ceux qui seront assujettis aux nouvelles dispositions. Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur McCain.

Nous avons maintenant terminé le premier tour de questions et j'aimerais moi-même intervenir. Je voudrais en effet poursuivre le sujet soulevé par M. McCain au sujet des articles 4.5 et 4.6, dont vous parlez aux pages 7 et 8 de votre mémoire.

Vous avez très bien exprimé votre point de vue là-dessus mais je voudrais savoir s'il est justifié, sur le plan juridique. Tout d'abord, je voudrais parler de l'article 4.5(2), dans lequel on trouve ceci:

... l'activité a été expressément prescrite ou autorisée par une autorité administrative . . .

[Text]

The public agency in question in your particular case is the CRTC.

Mr. Tropea: That is correct.

The Chairman: Now, the question is this. Does Bell Canada in fact do things which are not authorized by the CRTC? And if you do do things that are outside of that which is authorized by the CRTC then wherein lies the justification for being exempted?

Mr. Tropea: Mr. Chairman, let me answer the first part of the question. Under Bill C-43, this is the new Telecommunications Act, the powers of the CRTC are going to be greatly expanded over what they are at the present time. At the present time, the CRTC regulates Bell with respect to rates, with respect to equity issues and with respect to interconnection agreements. Under the new bill, the CRTC would be concerned with the quality of service, the size and nature of the construction program, acquisitions and mergers, the territory that Bell serves, accounting methods, costing methods, forecasting techniques and procedures, the format of reporting...

The Chairman: Excuse me, with all due respect, I understand that there is a broad range of things over which they have some control but the question is, and I would like you to address your mind to it, whether in fact Bell is doing or intends to do something which has not been authorized by the CRTC. That is the question. And if you do, what do you do that is not authorized, for which you ought to have an exemption? If you are authorized at least in so far as proposed Section 4.5(2) (a), and I would like to deal with that in isolation, you would be exempted.

It would only be that which is not authorized by the CRTC where difficulty could arise. And I am trying to really find out what substantive concern you have. What kind of activity do you want to engage in that you would feel you might be interfered with.

Yes, Mr. Marchand.

• 2140

Mr. R. Marchand (Legal Counsel, Bell Canada): There are certain areas where the regulatory agency is empowered to act upon, let us say, a complaint from the subscriber or from a competing carrier. One example is the CP application, which was filed with the CRTC about a year ago, for interconnection on the Bell system. Here is a situation where, until an event occurs that is a specific complaint or application, the CRTC would not actually intervene. But, in the meantime, that would not prevent Bell Canada from having a given policy with respect to systematic connection, for example. Now, until that particular activity of Bell Canada has been regulated upon in connection with a complaint or an application, it would be difficult to conclude that that conduct was expressly authorized or required by the agency.

The Chairman: I would like now to pursue that further. That sounds like a very good argument. But, when you bear in mind that, in that specific circumstance which you describe, you might become subject to the Competition Act—which is

[Translation]

Dans votre cas, l'autorité administrative serait le CRTC?

M. Tropea: C'est exact.

Le président: Voici donc ma question. Bell Canada prend-elle des mesures qui ne sont pas autorisées par le CRTC? Si oui, quelle serait la justification de votre exemption?

M. Tropea: Je répondrai tout d'abord à la première partie de votre question. Aux termes du Bill C-43, c'est-à-dire de la nouvelle Loi sur les télécommunications, les pouvoirs du CRTC seront grandement étendus. Actuellement, le CRTC réglemente Bell en matière de tarifs, d'émission d'actions et d'accords d'interconnexions. Avec la nouvelle loi, le CRTC pourra également régir la qualité du service, les programmes de construction, les décisions d'acquisitions et de fusions, les territoires desservis par Bell Canada, les méthodes comptables, les méthodes de calcul des coûts, les techniques et procédures de révision, les rapports...

Le président: Veuillez m'excuser, je reconnais que tout cela est très important mais ce n'est pas exactement l'objet de ma question. Je voudrais en effet savoir si Bell fait ou a l'intention de faire des choses qui ne sont pas autorisées par le CRTC. Si oui, quelles sont ces choses qui justifieraient une exemption? En effet, pour toutes les mesures qui sont autorisées, vous êtes quasiment exemptés, par l'article 4.5.

Ce n'est donc que pour vos activités non autorisées par le CRTC qu'il pourrait y avoir des difficultés. J'aimerais donc bien comprendre cette question.

Monsieur Marchand.

M. R. Marchand (Conseiller juridique Bell Canada): Il est certains domaines au sujet desquels notre organisme de tutelle, peut intervenir, c'est-à-dire, par exemple, des plaintes d'abonnés ou de sociétés concurrentes. Concrètement, je vous citerai le cas de la demande du CP, déposée il y a un an auprès du CRTC, pour obtenir une liaison avec le système de Bell Canada. Tant qu'il n'y a pas de plainte particulière ou de demande précise, le CRTC n'intervient pas. Cela n'empêche cependant pas Bell Canada d'adopter une politique particulière concernant, par exemple, des connections systématiques. Tant que cette activité de Bell Canada n'a pas fait l'objet de réglementation, à la suite d'une plainte ou d'une demande d'un concurrent, il serait difficile de savoir si cette activité est expressément autorisée par l'organisme.

Le président: Votre argument me semble très valable. Cependant, en ce qui concerne la Loi sur la concurrence, je ne pense pas que vous pourriez vous sentir empêchés de prendre de telles mesures, à condition qu'elles ne soient pas anti-con-

[Texte]

the concern you are expressing—it is not surely just the fact that you might feel inhibited from doing it, because I would think you would be totally free to do whatever you wanted, providing it was not anti-competitive, providing it did not violate the criminal law provisions of this act, or did not violate an order of the board. What concern would you really have? Are you going to be wanting to do things that are really criminal for any other person, or something that would really be anti-competitive, where another persons would be prohibited but you would like not to be prohibited? I am trying to find out whether there is a substantive base for the concern in respect to proposed Section 4.5(2) (a).

Mr. Marchand: Well, as I was saying—and perhaps this goes back to a question which was asked earlier regarding dual regulations—if we are to be open to being regulated by a level of regulations such as a Competition Board, while the main regulatory scheme would be at another level, namely the CRTC, we feel this is a form of dual regulations that is not adequate or appropriate. In other words, if the regulatory agency, in this case the CRTC, is the agency which was empowered by the government or Parliament to regulate the particular activities of Bell Canada, and the government decided that in instances such as, for example, the CRTC acting on a complaint or request or application by a or competing carrier, that was the way the public interest ought to be carried out, then we feel that should be the way it should operate.

The Chairman: I hate to press this point too far, and I did want to move on to two or three others in the same section, but surely, in so far as you are regulated, you are exempted. It is in so far as you are not regulated that there is a fear that you may not be exempted. Now, if Parliament wanted you to be exempted from that in which you were regulated by the CRTC, that is expressed in this proposed legislation. What the question seems to really be is whether you should be exempted from that which you are not authorized to do.

Mr. Marchand: I do not think I see it that way. I think that, if the government has decided, for example, under the existing scheme of regulations or under the proposed Bill C-43, to empower the CRTC to regulate on a—let us use the term I normally use in this case—a watchdog type of regulation, or that the CRTC would intervene or interfere when it feels that the public interest warrants it. If it is the way, under that regulatory scheme that, the regulation ought to be carried out, then we feel that the government has expressed its views as to how the public interest in this particular field ought to be implemented.

• 2145

The Chairman: Now, moving on for just one moment. The second point that you have made in respect to this was that the CRTC was expressly empowered to regulate the conduct in question. Whether they do authorize the conduct we say that they do where it is authorized, and where it is not they have not addressed themselves to the point, and that is quite clear. But now you have raised the question whether the CRTC was expressly empowered to regulate the conduct in question and

[Traduction]

currentielles et qu'elles ne violent pas les dispositions de cette loi ou les décisions de la commission. Dans ce contexte, vous seriez toujours entièrement libres de faire ce qu'il vous plaît. Je dois donc vous demander si vous avez l'intention de poursuivre des activités qui pourraient être préjudiciables à l'égard d'autres personnes ou qui pourraient être de nature anti-concurrentielles? Par cette question, j'essaie de savoir si votre préoccupation à l'égard de l'article 4.5 est vraiment fondée.

M. Marchand: Ceci nous ramène à une question qui a été posée tout à l'heure, concernant la double réglementation. En effet, si nous sommes sujets à la réglementation de la Commission sur la concurrence alors que notre organisme de tutelle reste le CRTC, nous serons soumis à une double réglementation, ce qui ne convient absolument pas. Nous estimons en effet que le Parlement estime que c'est le CRTC qui doit s'occuper de la réglementation des activités de Bell Canada, dans l'intérêt public et, dans ce cas, il ne faut pas perturber ce système.

Le président: Je regrette d'avoir insisté, car je voulais vous poser d'autres questions, mais, dans la mesure où vous êtes réglementé, vous êtes exempté. Ce n'est qu'à l'égard des activités non réglementées que vous craignez certaines difficultés. La question me semble donc être de savoir si vous devriez être exempté à l'égard des activités non autorisées.

M. Marchand: Ce n'est pas comme cela que j'interprète la situation. En effet, si le gouvernement décidait, dans le cadre des règlements actuels ou du projet de loi C-43, d'accorder au CRTC des pouvoirs de cerbère au sujet de Bell Canada, ou d'autoriser le CRTC à intervenir lorsqu'il estime que l'intérêt public le justifie... Si c'est le cas, il nous semble qu'il faut alors respecter l'opinion du gouvernement, exprimée par le mécanisme qui l'a mis en place pour assurer la protection de l'intérêt public.

Le président: J'aimerais maintenant passer à un autre sujet. En effet, vous avez dit que le CRTC avait des pouvoirs spécifiques de réglementation des activités en question. Vous avez expliqué le mécanisme d'autorisation exprès ou tacite, ce qui nous paraît parfaitement clair. Cependant, en ce qui concerne les pouvoirs précis du CRTC, la question est de savoir si cet organisme agit conformément aux pouvoirs qui lui ont été conférés. Il me semble que s'il dépassait son mandat, il

[Text]

that point I suppose really comes down to whether the CRTC is acting within its jurisdiction or not. It would seem to me that if it acted beyond its jurisdiction it would be attackable in the federal court of Canada by some of the extraordinary remedies that everybody is aware of. So the implication in this part on page 7 is that it may be difficult to prove that the CRTC was in fact to empower the public agency or the regulative body, which is Bell, to do the job. Yet on page 8 the opposite implication comes across where it says,

... then that body should have the final voice ...

We are talking about the CRTC.

... about any conduct which it has the power to regulate.

Now, the one implies that the power does in fact reside in the CRTC, yet on page 7 the implication, perhaps improperly comes across to me, is that it is doubtful whether it is empowered. Now it either is empowered or it is not empowered to regulate. If it is not empowered to regulate, I presume it is attackable outside of this bill all together. If it is empowered, and it does address itself to the question, I presume you are exempt.

Mr. Marchand: Yes. I think what is worrying us here is the term "expressly". In other words, if the term "expressly" were removed from this definition of regulated conduct, would it take out anything from the condition expressed?

The Chairman: That point has been discussed at some length and it may be a very good point. It am not suggesting that it is not.

Mr. Marchand: So, really if it were introduced to mean something, I would like to find out about the intent behind the use of this word because it seems to us, as you said yourself, the CRTC would be either empowered or not empowered.

The Chairman: Yes.

Mr. Marchand: Why amplify with the term "expressly"? Does it add anything?

The Chairman: Well, it may not. The point has been made before and the Committee has looked at that quite carefully and I am sure it will have to address itself to the point.

The last thing is on total exemptions, which appears to be for regulative purposes here, that you are seeking. Would you think that the Bell ought to be exempt from all the provisions of the Combines Investigation Act?

Mr. Marchand: Well, to the extent that Bell would be a natural monopoly, we think there is no place for Bell under the proposed anti-competition act because the natural monopoly does not play by the rules of the free market, by definition.

The Chairman: But surely, for instance, in tied selling, Bell Telephone actually provides a fairly fundamental service in the country. If, for instance, some peripheral associated corporation were set up which provided a product and you were to make it clear to those of your subscribers that they had to buy that product or they would not get a Bell telephone installed in

[Translation]

pourrait être attaqué devant la Cour fédérale, conformément à une procédure que tout le monde connaît. Donc, à la page 7 de votre mémoire, vous semblez laisser entendre qu'il pourrait être difficile de prouver que le CRTC avait en fait le pouvoir d'autoriser Bell Canada à entreprendre certaines activités. Par contre, à la page 8, vous laissez entendre le contraire, lorsque vous dites:

... cet organisme devrait donc avoir le dernier mot ...

Nous parlons ici du CRTC ...

... au sujet de toute activité qu'il a le pouvoir de réglementer.

D'un côté vous semblez affirmer que le CRTC dispose des pouvoirs nécessaires mais, de l'autre, vous exprimez certains doutes à cet égard. Mon interprétation est peut-être erronée mais, si le CRTC n'a pas les pouvoirs de réglementation dont vous parlez, je suppose qu'il pourrait être contesté sans devoir invoquer ce projet de loi. Au contraire, s'il a les pouvoirs requis, je suppose que vous êtes exemptés.

M. Marchand: Oui. En fait, le mot qui nous préoccupe ici est le mot «expressément». Si l'on supprimait ce mot de la définition d'une activité réglementée, l'article en serait-il modifié considérablement?

Le président: On a déjà beaucoup discuté de cette question et il se peut que votre argument soit valable.

M. Marchand: Si l'on a utilisé ce mot, c'est parce que l'on avait une raison que j'aimerais bien connaître car, comme vous l'avez dit vous-même, il nous semble que le CRTC pourrait fort bien avoir les pouvoirs requis ou non.

Le président: Certes.

M. Marchand: L'utilisation du mot «expressément» ajoute-t-elle quelque chose à l'article?

Le président: Pour l'instant, je ne le sais pas. Cette question a déjà été soulevée par d'autres témoins, et je suis certain que le Comité devra y trouver réponse.

Ma dernière question a trait aux exemptions totales que vous demandez, apparemment dans le cadre unique des objectifs de réglementation. Estimez-vous que Bell Canada devrait être exempté de toutes les dispositions de la Loi d'enquête sur les coalitions?

M. Marchand: Dans la mesure où Bell serait un monopole naturel, nous pensons qu'il ne doit pas être assujéti au projet de loi sur la concurrence, car un monopole naturel ne fonctionne pas conformément aux règles du marché, de par sa définition.

Le président: Cependant, dans certains secteurs, Bell fournit des services absolument indispensables à la population. Ainsi, si l'une de vos filiales créait un produit quelconque et que vous disiez à vos abonnés que vous refusez d'installer un téléphone chez-eux s'ils n'achètent pas ce produit, j'estime que vous seriez en contravention flagrante de la Loi sur la concurrence.

[Texte]

their business operation or their home, that would be clearly a violation, I would suggest, of the competition act. And I would think you would feel it quite appropriate that you be attacked on that basis for anti-competitive behaviour under the act.

Mr. Marchand: On that particular case you are raising, I would agree.

The Chairman: But would it not be true that in all cases where such anti-competitive behaviour were to occur you ought to be attacked if you are not directly authorized to do it by a regulatory public body?

Mr. Marchand: Well either directly authorized I would say or subject to the supervision of the regulatory agency which has been empowered to deal with those situations.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Lambert.

Mr. McCain: Did you set your watch Mr. Chairman, as you set it on us?

The Chairman: No, I actually went 13 minutes which is exactly the same as Mr. Lambert and about a minute shorter of Mr. Clermont before. Mr. Lambert.

Mr. Lambert: Well, there is a certain participation, I think, that we are going to have to clear up in our steering committee.

• 2150

I would like to get into your brief at pages 11 to 15 where you are talking about the right of appeal. This morning in the first presentation Mr. Frazee, on behalf of the Canadian Bankers Association, felt that the board itself should be composed of people at the Superior court level and that there should be a form of appeal away from that board. On the other hand, you have advocated that there should be a right of appeal to Cabinet.

I am going to put it to the witnesses, Mr. Chairman, that perhaps in saying this they do not really appreciate what they are getting into when they say a right of appeal to Cabinet. They are suggesting that we impose another duty on possibly one of the most overworked bodies there is in the country, and one frankly—I have been one of them—that is psychologically not impractical.

Cabinet is possibly the culmination of shall we say the political hot pot, and as I have indicated with regard to what has been the exercise of the royal prerogative with regard to the abolition or the commutation of a sentence, the Cabinet is possibly psychologically and politically the last body that should consider that type of thing.

There are political considerations. When you look at the make-up of a Cabinet and see who are the dominant figures and who is pushing what and who is log-rolling what, then I suggest to you that I am not too sure you are down the right avenue here in suggesting an appeal to Cabinet.

On the other hand, I did take exception to what Mr. Frazee had to say this morning, in saying that they were going to set up here another administrative body which in the case of the Competition Board would be a judicial board. I think I

[Traduction]

Dans ce cas, il me paraîtrait tout à fait approprié que l'on puisse vous attaquer pour conduite anti-concurrentielle, dans le cadre de cette loi.

M. Marchand: Dans ce cas particulier, je suis d'accord avec vous.

Le président: Ne considérez-vous donc pas que, dans tous les cas où des activités anti-concurrentielles de cette nature pourraient être identifiées, vous devriez pouvoir être attaqué, si vous n'aviez pas eu l'autorisation directe d'agir de cette manière par votre organisme de tutelle?

M. Marchand: Il pourrait s'agir soit d'une autorisation directe soit d'une régie de l'organisme de réglementation, qui jouirait donc des pouvoirs requis.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Lambert.

M. McCain: Avez-vous vérifié votre temps de parole, monsieur le président?

Le président: Oui, j'ai parlé pendant 13 minutes, ce qui est exactement le même temps que M. Lambert et une minute de moins que M. Clermont. Monsieur Lambert.

M. Lambert: Je crois que notre comité directement devra s'occuper de cette question de participation.

J'aimerais revenir à la notion de droit d'appel, que vous invoquez dans votre mémoire. Ce matin, nos premiers témoins, c'est-à-dire l'Association des banquiers canadiens, estimaient que la Commission devrait être composée de membres ayant le statut des juges de cour supérieure et qu'il devrait en outre y avoir une procédure d'appel. Par contre, vous recommandez vous-même un droit d'appel devant le Cabinet.

J'ai l'impression, monsieur le président, qu'en faisant une telle recommandation, les témoins ne saisissent pas clairement la nature des problèmes qui vont se poser. En effet, ils demandent que l'on ajoute une autre fonction à l'un des organismes les plus débordés de travail de notre pays, lequel est en plus loin d'être impartial, ce que j'ai pu personnellement constater dans le passé.

Le Cabinet est sans doute l'organisme culminant de notre système politique, mais, comme je l'ai déjà indiqué au sujet de l'exercice des prérogatives royales en matière de commutation de peine, ce devrait sans doute être le dernier organisme auquel vous devriez songer, pour une fonction de cette nature.

En effet, si vous tenez compte de la composition du Cabinet et de l'importance psychologique ou politique de ses divers membres, je crois qu'il vous sera évident que ce n'est pas là que vous devriez pouvoir porter vos appels.

Par contre, je m'oppose à ce qu'a dit M. Frazee ce matin, lorsqu'il recommandait la création d'un nouvel organisme administratif, qui, dans le cas de la Commission de la Concurrence, serait un organisme judiciaire. Je ne reviendrai pas sur

[Text]

possibly mentioned in my previous round the question of the cost of regulation and compliance. The more strait-jackets are imposed upon people like Bell, the more the customers are going to have to pay. Am I not right that you have not got a magical money tree that is marked "costs of complying with regulations"?"

Mr. Tropea: Mr. Chairman, we have not found it as yet.

Mr. Lambert (Edmonton West): This is the point I am getting at. All across our administration in the country, be it provincial, be it municipal—in this city of Ottawa try to develop a piece of land. In my own city of Edmonton, try to develop a piece of land, and 50 per cent of the cost of that land when it comes to sale to the public is taken up with the costs of bureaucratic compliance. Board upon board, authority upon authority, conflict upon conflict, and time, time, and then they wonder why the price of a lot is high.

The consumer pays. And yet this is being put forward for the protection of the consumer. It is not for the protection of the consumer. His head is being put on the block, in many instances for a sheer purpose of complying with regulations and authorities. The right hand watching the left hand and the right elbow watching the left elbow. The left eye watching the right eye.

Can you give us an estimate in a year's operation of what it costs you, your company, on a percentage of earnings or whatever figure you want to use so that we can get some idea of complying with government regulations, Mr. Tropea?

• 2155

There I want you to put in the salaries of your legal department, the proportion of time that you... are you able to, by rule of thumb, say how much it costs for people like Bell, for a company like Bell, to comply with regulations?

Mr. Tropea: Mr. Chairman, a figure that has been used by Mr. de Grandpré, Chairman of the Board, is something in the order of \$15 million a year.

Mr. Lambert (Edmonton West): Fifteen million dollars a year?

Mr. Tropea: That is right.

Mr. Lambert (Edmonton West): Well, that is a total turnover of sales figure of...

Mr. Tropea: Of about \$2 billion.

Mr. Lambert (Edmonton West): Two billion dollars. All right, let us put it down onto a gross income, an income before taxes.

Mr. Tropea: I do not have that figure clearly in mind.

Mr. Lambert (Edmonton West): Does administration have an idea? Roughly?

Mr. Tropea: I think we should have an annual report.

[Translation]

les diverses raisons, mais je rappellerai seulement les coûts considérables que cela entraînerait et le fait que plus des organismes comme Bell Canada seront soumis à des règlements, plus ses clients devront payer cher ses services. Je crois en effet pouvoir affirmer que vous n'avez pas encore découvert de cases au Trésor vous permettant de couvrir les coûts qu'entraîne le respect des règlements.

M. Tropea: Non, monsieur le président, nous ne l'avons pas encore trouvé.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): C'est précisément ce que je voulais dire. Quels que soient les niveaux de gouvernement, il est un fait bien établi que nous souffrons d'un excès de bureaucratisation. Ainsi, essayez de construire quoi que ce soit à Ottawa ou même à Edmonton, et vous constaterez que 50 p. 100 de vos coûts seront constitués par des mesures imposées par les bureaucrates. Nous avons bureaux sur bureaux, organismes sur organismes, conflits sur conflits, et l'on se demande après pourquoi les terrains coûtent si cher.

Il ne faudrait quand même pas oublier que ce sont les consommateurs qui payent et que ce projet de loi est censé être destiné à les protéger. Ce n'est cependant pas cela qui en résultera, puisque les consommateurs sont livrés pieds et poings liés aux producteurs, du fait d'une multitude de règlements et d'organismes de contrôle.

Pourriez-vous ainsi nous dire, monsieur Tropea, combien vous coûte par an, le respect des règlements gouvernementaux, en pourcentage de votre chiffre d'affaires par exemple?

En faisant ce calcul, vous tiendrez compte des honoraires de vos conseillers juridiques, du temps qu'y consacrent vos employés, etc. Êtes-vous en mesure de nous donner une évaluation, même générale?

M. Tropea: M. de Grandpré, le président de notre conseil d'administration a mentionné un chiffre de l'ordre de 15 millions de dollars par an.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Quinze millions de dollars par an?

C'est exact.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Sur un chiffre d'affaires total de...

M. Tropea: Environ 2 milliards de dollars.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Deux milliards de dollars. Très bien. Ramenons cela au revenu brut, c'est-à-dire au revenu avant l'impôt.

M. Tropea: Je n'ai pas ce chiffre en tête.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): L'un de vos collaborateurs l'aurait-il?

M. Tropea: Je pense que nous devrions le trouver dans le rapport annuel.

[Texte]

Mr. Lambert (Edmonton West): Or have you at hand what that figure is of . . . I suppose the net income is the barometer by which you determine whether yours is a successful year or not.

Mr. Tropea: That is correct.

Mr. Lambert (Edmonton West): And that is where the market value of your shares have gone and that is where you get your capital.

Mr. Tropea: The net income for 1976 was \$210 million.

Mr. Lambert (Edmonton West): And you estimated it cost you \$15 million to comply.

Mr. Tropea: To comply. That is correct.

Mr. Lambert (Edmonton West): And that is regulation at all levels.

Mr. Tropea: Yes.

Mr. Lambert (Edmonton West): All right. Can you put a finger on what you might consider to be normal? You as a citizen, what would you expect to be normal, reasonable regulations in that kind of a figure? Is it 50 per cent? Do you figure now with your experience with Bell Telephone, knowing the way you conduct your operations, that you are a normal law-abiding group of individuals—that portion of this compliance which is not really necessary for you.

Mr. Tropea: Mr. Chairman, I have not applied myself to that particular question. I simply cannot . . .

Mr. Lambert (Edmonton West): Well, this is what I am getting at. I want to see if there is some fat in compliance. There is in many areas, in many, many areas; there is just super fat in the cost of compliance.

Mr. Tropea: Mr. Chairman, we are perhaps somewhat unique in that we are a regulated industry, we are a natural monopoly, and I think it is fair and just that we should be regulated as far as rates are concerned. Any time we wish to raise rates we have extensive hearings before the CRTC. I know the out-of-pocket expense of those hearings is something in the order of a million dollars.

Mr. Lambert (Edmonton West): They are ultimately reflected, of course, in the rate increase.

Mr. Tropea: They ultimately get reflected in the cost to the customer, ultimately. That is correct. So I think we are somewhat unique in that we are regulated and must go before commissions in order to increase our rates.

Mr. Lambert (Edmonton West): But you are paralleled with hydro companies, even provincially-owned hydro bodies who have to justify rate increases. Natural gas companies out in Western Canada . . .

Mr. Tropea: Oh, Absolutely.

Mr. Lambert (Edmonton West): . . . who have got a natural monopoly.

[Traduction]

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Auriez-vous le chiffre de votre revenu net, puisque c'est celui qui vous indique si vous avez fait une bonne année ou non, si je ne me trompe.

M. Tropea: C'est exact.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): C'est en fonction de ce chiffre que l'on calcule la valeur marchande de vos actions et que vous pouvez obtenir vos capitaux.

M. Tropea: Le revenu net pour 1976 était de 210 millions de dollars.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Et vous dites que le respect des règlements vous a coûté 15 millions de dollars?

M. Tropea: C'est exact.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Pour tous les niveaux de gouvernement concernés?

M. Tropea: Oui.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Très bien. Quel serait, selon vous, le chiffre normal, dans ce contexte? A titre de simple citoyen, combien devraient vous coûter, en gros, des réglementations raisonnables? Cinquante pour cent du chiffre mentionné? Étant donné votre expérience au sein de Bell Canada, et puisque vous êtes un groupe de citoyens respectueux de la Loi, je crois qu'il y a en fait beaucoup de règlements qui ne devraient même pas s'appliquer à votre groupe.

M. Tropea: Je n'ai pas étudié cette question, monsieur le président. Je ne peux donc pas . . .

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Je vais vous préciser où je veux en venir. Je veux simplement montrer que, dans une foule de secteurs, des règlements sont inutiles et coûtent une fortune au pays.

M. Tropea: Je crois cependant que nous nous trouvons dans une situation assez particulière, monsieur le président, puisque nous sommes un monopole naturel et qu'il nous paraît donc juste et honnête, à ce titre, que nos tarifs soient réglementés. Chaque fois que nous voulons les majorer, nous devons passer par des audiences très complètes devant le CRTC. Je sais que les frais relatifs à ces audiences sont de l'ordre d'un million de dollars.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Qui doivent finalement être récupérés par les majorations de tarifs?

M. Tropea: Évidemment, en fin de compte, ils se reflètent dans les factures des consommateurs. Je crois cependant que le caractère unique de notre situation ne doit pas être perdu de vue.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): Mais c'est la même chose pour les sociétés productrices d'électricité, même provinciales, qui doivent également justifier leurs augmentations de tarifs. De même, les sociétés distributrices de gaz naturel, dans l'Ouest, . . .

M. Tropea: Absolument.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): . . . qui sont également des monopoles naturels.

[Text]

The Chairman: Thank you.

Mr. Lambert (Edmonton West): All right. The only people that you are not up against are the provincially-owned telephone companies, who shove their rates up just like the liquor commissions whenever they need the money.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Lambert. Mr. Kempling.

• 2200

Mr. Kempling: In your brief on pages 6 and 7 starting at the bottom of page 6 you say:

Accordingly, if Canada is to develop efficient participants in many of its industries, it must pursue policies as to concentration which are designed to meet its particular problems.

And then you go on down on page 7 and comment on our ability to compete efficiently on an international basis. Then you quote from the Paper on Productivity, a discussion paper by the Department of Industry, Trade and Commerce on May 26, where you quote:

... changes in domestic and international conditions will not much longer allow the existence of small scale, fragmented, inefficient industrial operations... all other major industrial countries have access to and are building upon markets comprising 100 million or more potential customers.

Where do you see the interplay of small medium-sized businesses in this context and where are they going to fit? You seem to be saying here and agreeing here that concentration is many of our industries is the only way we can go, but where is the small medium-sized business going to fit into this picture?

Mr. Tropea: Mr. Chairman, my concern stems from the fact that in secondary manufacturing in Canada last year there was an adverse balance of trade of pretty close to \$10 billion. Under those circumstances it seems clear to me that what Canada needs is highly concentrated industries for the simple reason that in many industries competitive performance is likely to be better with a few large firms that can capitalize on economies of scale and production, that can understate the R&D that is necessary and can take the risk that small firms cannot take.

Having said that I would not like to say that there is not a role in Canada for small firms. I think there is a role. I think, indeed, there are two problems facing the small firms. One is somehow or other to increase productivity and the other is a problem that is affecting all firms, not just small firms in Canada, and that is a question of wage rates. We are very conscious of this question of wage rates. Northern Telecom have found that they can manufacture in Nashville and pay a rate about \$2.00 an hour less than they had to pay in London, Ontario. That affects small firms as well as large firms, so I would encourage any steps that can be taken to increase the productivity of small firms. Indeed, as a representative of the Canadian Chamber I have made a number of representations to government including the Department of Consumer Affairs

[Translation]

Le président: Merci.

M. Lambert (Edmonton-Ouest): En fait, vous êtes réglementés mais les régies provinciales de téléphone peuvent, elles, majorer leurs tarifs comme elles le veulent, tout comme les régies des alcools, chaque fois qu'elles ont besoin d'argent.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Lambert, monsieur Kempling.

M. Kempling: A la page 7 de votre mémoire, vous dites ceci:

Par conséquent, si le Canada veut stimuler le développement d'entreprises efficaces au sein de plusieurs industries, il faut que les politiques qu'il fait siennes en matière de concentration répondent à ses besoins particuliers.

Vous poursuivez par un commentaire sur la compétitivité du Canada à l'échelon international. Vous citez ensuite le document de travail sur la productivité, document publié le 26 mai par le ministère de l'Industrie et du Commerce:

L'évolution des conditions intérieures et internationales ne permettront plus encore longtemps l'existence d'établissements industriels fragmentés, inefficaces et de peu d'importance... tous les autres grands pays industrialisés ont accès à des marchés de 100 millions ou plus de clients éventuels.

Où situez-vous dans ce contexte le rôle des petites et moyennes entreprises? Vous semblez dire ici que la concentration est la seule solution dans la plupart de nos industries, mais où situez-vous ici le rôle des petites et moyennes entreprises?

M. Tropea: Ce qui me préoccupe, c'est que l'an dernier la balance commerciale du secteur secondaire de la fabrication a enregistré au Canada un déficit qui s'est élevé à près de 10 milliards de dollars. Dans ces conditions, il me paraît clair que les industries canadiennes doivent atteindre un très haut degré de concentration pour la simple raison que, dans bien des secteurs, il est plus facile à quelques grandes entreprises d'être compétitives puisqu'elles peuvent bénéficier des économies d'échelle et de la production, qu'elles peuvent entreprendre la recherche et le développement nécessaires et prendre des risques que les petites entreprises ne peuvent pas prendre.

Cependant, qu'on ne me fasse pas dire que les petites entreprises canadiennes n'ont aucun rôle à jouer. J'estime qu'elles ont un rôle à jouer. Je crois que le problème des petites entreprises est double. D'une part, il leur faut augmenter la productivité et, d'autre part—mais ce problème ne touche pas seulement les petites entreprises—il y a la question des disparités salariales. Nous en sommes très conscients. Northern Telecom s'est aperçu qu'à Nashville la production lui coûte \$2 de moins par heure qu'à London en Ontario. Cela concerne les petites entreprises tout autant que les grandes et j'encouragerais toutes les mesures susceptibles d'augmenter la productivité des petites entreprises. En ma qualité de représentant de la Chambre canadienne, j'ai d'ailleurs entrepris des démarches auprès du gouvernement et notamment auprès du ministère de

[Texte]

pleading that we undertake more extensive studies of productivity and that we give this a very high priority as one of our national strategies to find ways and means of increasing productivity. I think we can increase productivity if we apply ourselves to that job, and it could well be that certain provisions of this proposed competition act will, in fact, assist in increasing productivity.

• 2205

Mr. Kempling: Well, what really was in the back of my mind when I put the question is that, of course, a great concern to all of us is where the small firm is going to go in the future. The problem is that it is very difficult to adequately define what small business really is. We see the number of school leavings in the course of a year at about 475,000 people and we see the number of jobs being created at about the 200,000 levels, roughly, so there is a job shortfall of 275,000. When I see government policies, discussion papers and so forth, that are talking about concentration, while I recognize that economies of scale and natural concentrations do exist, and as far as economies of scale go you are probably going to get your best productivity, it is not necessarily going to create the greatest number of jobs. When I hear the futurists we talk to talking about unemployment at 11.5 per cent into the 1990s, this makes me wonder where we are going. And if regulation is going to affect large companies, it is going to affect small companies as well, as far as mergers are concerned, and I get very concerned about that because some small companies may wish to merge together in order to create this efficiency they want and they may be prohibited from doing so for other considerations.

One final question I would like to ask you is: within Bell Telephone do you have an office or some place where the public can go to air complaints they may have with your company? Do you regularly do this sort of thing?

Mr. Tropea: Mr. Chairman, the normal source of contact is with the service representatives. But I can assure you that everyone of the top executives, including the chairman of the board, answers his own telephone, will respond to complaints over the telephone and will see that action is taken. We do not encourage that, but nevertheless we try to make ourselves as available as possible to the public.

Mr. Kempling: I am glad you said that because what I wanted to more or less convey was that you do respond, that we do not necessarily have to go through government to get some action from your company—you do respond in the normal way that most good corporate citizens do. That is all I had, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Clermont.

M. Clermont: Merci, monsieur le président.

A la page 36 de la version française, en bas de la page et au début du paragraphe, je lis ceci:

Nous sommes également préoccupés par les dispositions qui régissent les "monopoles conjoints" et aux termes desquelles chaque oligopole de même type au Canada deviendrait automatiquement une industrie réglementée.

[Traduction]

la Consommation pour demander qu'on étudie en priorité les moyens d'accroître la productivité. Je crois que nous pouvons augmenter la productivité si nous nous appliquons à cette tâche, et il se peut très bien que certaines dispositions de ce projet de loi sur la concurrence y contribueraient.

M. Kempling: En posant ma question, je songeais à un problème qui nous préoccupe tous, à savoir l'avenir de la petite entreprise. Il est très difficile de définir de manière satisfaisante ce qu'est une petite entreprise. Près de 475,000 jeunes entrent chaque année sur le marché du travail alors que le nombre d'emplois nouveaux est d'environ 200,000; il manque donc 275,000 emplois. Lorsque je vois les politiques du gouvernement et les documents de travail qui parlent de concentration, j'admets que les économies d'échelles et les concentrations naturelles existent et, en ce qui concerne les économies d'échelles, c'est certainement ce qui aboutira à la meilleure productivité; mais je ne pense pas que cela augmentera nécessairement le nombre des emplois. Lorsque j'entends les futurologues déclarer que le chômage atteindra 11.5 p. 100 dans les années 1990, je me demande où nous allons. Et si la réglementation touche les grandes entreprises, elle touchera également les petites entreprises qui pourraient vouloir fusionner pour être plus efficaces; et on le leur interdira pour d'autres raisons, et cela m'inquiète beaucoup.

Une dernière question: existe-t-il chez Bell Canada un bureau ou un service auquel le public peut s'adresser lorsqu'il a des plaintes à formuler contre votre société? Est-ce fréquent?

M. Tropea: Les contacts se font normalement par l'intermédiaire des représentants mais je peux vous assurer que chacun des cadres supérieurs de l'entreprise, y compris le président du conseil de l'administration, répond lui-même au téléphone et veille à ce que des mesures soient prises. Ce n'est pas une chose que nous encourageons, mais nous nous efforçons néanmoins d'être à l'écoute du public dans toute la mesure du possible.

M. Kempling: Je suis heureux de vous entendre dire que vous réagissez et qu'il n'est pas nécessaire de passer par le gouvernement pour obtenir que vous agissiez. Vous réagissez comme le font normalement la plupart des sociétés. C'est tout, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Clermont.

Mr. Clermont: Thank you, Mr. Chairman.

On top of page 33 and at the beginning of the paragraph I read this:

We are also concerned about the provisions governing joint monopolization whereby every homogeneous oligopoly in Canada would instantly become regulated industry.

[Text]

Est-ce que vous pourriez nous expliquer pourquoi il en serait ainsi?

Mr. Tropea: Mr. Chairman, I have read quite a number of the briefs that have been filed with this Committee after we had written our analysis of the bill, and a number of the briefs make the point that parallelism is a normal way that business operates in highly concentrated industry. It is impossible to operate differently and in fact stay in business. This is normal business practice. If there are two or three firms manufacturing a certain chemical, and one firm lowers the price then there is no alternative but for the other firms to follow suit.

• 2210

Mr. Clermont: Mr. Chairman, may I have Mr. Affleck's reaction, and maybe Mr. Davidson's or Mr. Bertrand's?

The Chairman: Mr. Affleck.

Mr. Affleck: Mr. Chairman, my first comment is that I simply do not believe, notwithstanding how homogeneous the product is that the oligopoly is manufacturing, that costs are identical between firms. I just do not believe that exists, so I would suspect that notwithstanding the fact that they may be manufacturing a homogeneous product, prices for example should be different unless there is some tacit understanding amongst the people in the oligopoly that the best way to live and let live is to all arrive at the same price.

The second point is that under the joint monopolization section, before the joint monopoly can be attacked there has to have been conduct that has resulted again in restrictive practices, restricting entry into the market, before there is going to be any application before the Competition Board. I think that is the important feature in all the sections. Mergers, monopoly and joint monopoly is the whole test and not just part of the test.

The Chairman: Mr. Bertrand.

Mr. Bertrand: Mr. Chairman, as the counsel has explained, the mere fact that you have parallel conduct or parallel practices does not mean that this is a joint monopolization that should be reviewed by the Board. Whatever the policy adopted consciously by the individual firm or the oligopolies, it has to have the effect of restricting entry, foreclosing source or outlet, and if you go all through Clause 31.73, essentially it has to have an exclusively effect.

Not only must we find that tight oligopoly is in control of the market but that it also exercises that control in such a way as to have an exclusionary impact.

I would like to mention some point where I might differ from our counsel; that is, the mere fact that you have uniform pricing does not mean that you have a tacit arrangement. In a situation where the product is absolutely identical, although the costs might be different from each firm, in the end if you want a firm to behave in an economically rational fashion, then you will end up with a similar price most of the time.

The Chairman: Thank you very much. Mr. Clermont.

[Translation]

Could you explain why?

M. Tropea: Monsieur le président, j'ai lu un certain nombre de mémoires qui vous ont été soumis après que nous ayons analysé le projet de loi, et il ressort que l'orientation parallèle est la façon normale d'opérer des entreprises appartenant à des secteurs où la concentration est très forte. Il est impossible d'opérer différemment si on veut faire sa vie. C'est une pratique normale. Si deux ou trois sociétés fabriquent un certain produit chimique et que l'une d'entre elles baisse ses prix, il n'y a pas d'autre solution pour les autres que d'en faire autant.

M. Clermont: Monsieur le président, M. Affleck pourrait-il me dire ce qu'il en pense, et ensuite M. Davidson ou M. Bertrand?

Le président: Monsieur Affleck.

M. Affleck: Monsieur le président, tout d'abord, malgré l'homogénéité du produit fabriqué par l'oligopole, je ne pense pas que les coûts soient identiques d'une société à l'autre. Rien ne l'indique à mon avis. Donc, même s'il s'agit d'un même produit, les prix pourront varier sauf s'il y a eu une entente tacite entre les membres de l'oligopole qui auraient jugé que le mieux était d'adopter un prix unique.

Deuxièmement, aux termes de l'article sur le monopole conjoint, avant d'attaquer un tel monopole il faut qu'une activité se soit soldée par des pratiques restrictives, limitant l'accès au marché, avant que la Commission de la concurrence soit appelée à intervenir. Je crois que c'est un élément important de tous ces articles. Les fusions, les monopoles et monopoles conjoints représentent un ensemble et non pas simplement un élément d'un tout.

Le président: Monsieur Bertrand.

M. Bertrand: Monsieur le président, comme l'a dit le conseiller juridique, le simple fait d'avoir une activité ou des pratiques parallèles ne signifie pas que la Commission ait lieu d'examiner un monopole conjoint. Quelle que soit la politique adoptée consciemment par les sociétés ou les oligopoles en question, il faut que cela limite l'accès au marché, élimine une source ou un débouché et, si vous allez jusqu'à l'article 31.73, il faut même que cela ait un effet exclusif.

Non seulement doit-on prouver que l'oligopole contrôle le marché mais l'on doit démontrer que ce contrôle a un effet exclusif.

Il y a un point sur lequel je ne suis pas d'accord avec notre conseiller juridique; un prix uniforme ne découle pas automatiquement d'un accord tacite. En effet, si le produit est absolument identique, même si les coûts peuvent varier d'une société à l'autre, la raison économique vous fera décider d'un prix similaire dans la plupart des cas.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur Clermont.

[Texte]

Mr. Clermont: Mr. Chairman, a number of representatives before this Committee, not only the ones from the Canadian Construction Association, have argued in favour of the regulation. My question is: what is Bell Canada's position as to the desirability of the regulation?

Mr. Tropea: Mr. Chairman, I would say to the extent of those of our activities which fall under the category of a natural monopoly, I believe it is only fair and just that we should be regulated on those activities.

Now there could well be some activities which do not fall into that category of natural monopoly, in which case I would see a good case for deregulation of those activities if there is in fact real competition in those areas. For instance, suppose we were to set up a data processing subsidiary which was competing with many other data processing subsidiaries. I would think in a case like that that a good argument could be made that that activity should be deregulated, but as far as providing basic telephone service is concerned, where we have a natural monopoly, I think it is very difficult to make a case for deregulation.

The Chairman: Thank you very much. Mr. McCain.

Mr. McCain: Mr. Chairman, several witnesses, including the one tonight, have recommended that there should be certain qualifications of people before the Board should take action. In the case of a structure such as this, or a multitude of other business structures which are specialized and technical and difficult for people to comprehend and understand, other than those who are working with them, how do you propose, for example, that one would obtain qualified people to conduct an assessment of your operation, if you came under inquiry? How many people would there be who would be capable of making an assessment of your operation? Are they available in Canada, or would one have to go elsewhere to get an expert to assess your efficiency, your productivity, and how you measure-up to the consumer requirements?

Mr. Tropea: I think, Mr. Chairman, that should go to the representatives across the table.

The Chairman: If you like . . .

Mr. McCain: I think not, because I think you know who those people are. I do not, and I do not know how many there are. I am quite sure that Consumer Affairs may not have them within their present structure. They may have people who can say the price is too high or too low, or the competition is gone, but do they have the technical capability, or, where would you get it?

Mr. Tropea: I would question whether they have the capability within the department. Let me say that when we search for witnesses for rate case proceedings, we have great difficulty finding economists within Canada who know enough about the industry that they can expose themselves to the cross-examination in a rate hearing. Apart from our own people, very frequently we have to go to the United States to get witnesses. They are not plentiful. I think the experts would become expert over time, but I do not think you can hire an instant expert on telecommunications who is going to sit on the Board

[Traduction]

M. Clermont: Monsieur le président, certains témoins qui ont comparu devant le Comité, pas simplement l'Association canadienne de la construction—se sont déclarés favorables aux règlements. La société Bell Canada pense-t-elle qu'ils soient souhaitables?

M. Tropea: Monsieur le président, je dirais que pour nos activités qui entrent dans la catégorie de monopole naturel, il me semble tout à fait normal qu'elles soient réglementées.

Mais il peut arriver que certaines de nos activités ne soient pas contenues dans cette catégorie de monopole naturel et, dans ce cas, je serais favorable à une déréglementation s'il y a véritablement concurrence dans ces domaines. Par exemple, supposez que nous constituions une filiale d'informatique qui concurrencerait beaucoup d'autres filiales semblables. Je crois que dans un tel cas cette activité devrait être déréglementée mais, pour ce qui est du service téléphonique de base pour lequel nous avons un monopole naturel, il me semblerait très difficile de prôner la déréglementation.

Le président: Merci beaucoup. Monsieur McCain.

M. McCain: Monsieur le président, plusieurs témoins, notamment ceux de ce soir, ont recommandé que la Commission n'intervienne que dans certaines conditions. Dans le cas d'une telle structure, ou de bien d'autres entreprises spécialisées et techniques qu'il est difficile de comprendre si l'on n'est pas directement rattaché au secteur, comment proposeriez-vous, par exemple, que l'on retienne les services de personnes qualifiées pour évaluer vos activités si vous deviez faire l'objet d'une enquête? Combien seraient capables d'effectuer cette évaluation? Y en a-t-il au Canada ou faudrait-il aller chercher les experts ailleurs pour évaluer votre efficacité, votre productivité et comment vous répondez aux besoins du consommateur?

M. Tropea: Monsieur le président, je pense que je devrais laisser répondre les représentants du ministère.

Le président: Si vous voulez . . .

M. McCain: Non, car je pense que vous savez qui est suffisamment qualifié, mais pas moi, et je me demande combien il y en a. Je suis certain qu'à l'heure actuelle le ministère de la Consommation et des Corporations n'a pas tous les experts voulus pour cela. Peut-être certains sauront-ils dire que le prix est trop élevé ou trop bas, que la concurrence a disparu, mais ont-ils les compétences techniques voulues pour juger? Sinon, où doit-on s'adresser?

M. Tropea: Je ne suis, en effet, pas sûr du tout que le ministère dispose des experts voulus. Lorsque nous-mêmes recherchons des témoins pour nos audiences visant les tarifs, nous avons beaucoup de mal à trouver des économistes canadiens qui connaissent assez notre secteur pour se soumettre au contre-interrogatoire nécessaire. A part notre personnel, il nous faut très souvent aller chercher des témoins aux États-Unis. Il n'y en a pas beaucoup. De toute façon, je pense que l'expertise peut venir avec le temps et que l'on ne peut embaucher un expert instantané des télécommunications qui con-

[Text]

and be knowledgeable in the depth that is required to make the type of decisions that would be necessary.

Mr. McCain: If they are to assess your efficiency, for instance, they have to determine whether or not you are efficiently using the installed, highly technical equipment which is the property of Bell, which renders the service. You are not talking about an economist at that point in time, I believe.

Mr. Tropea: We do have under contract a doctor from the University of Saskatchewan, who has broken ground on the question of efficiency and productivity. He has produced papers on this before the learned societies. He has appeared as a witness for us in two rate cases, where he has talked about total factor productivity. So, if a person is immersed in the business long enough, a good economist can acquire the knowledge of the business, can get a good enough appreciation of it to be able to come up with some mature assessments.

The Chairman: Thank you.

Mr. McCain: As to the efficiency of your use? Whether you have over-bought? You could buy an electronic piece of equipment today which would do three times the present requirement.

Mr. Tropea: No, I think that would be going a little bit beyond what I had in mind.

Mr. McCain: But that is efficiency.

Mr. Tropea: Yes.

McCain: But it is a technical aspect of it. This is what I am trying to get across: that in order to properly assess your efficiency, they have got to be only accountants, economists, managers, they have pretty nearly got to be technicians in the field of electronics to know whether or not you have over-equipped, under-equipped, and therefore are inefficient.

Mr. Tropea: I would agree with that observation, yes.

Mr. McCain: How plentiful are those people?

Mr. Tropea: They are very scarce.

Mr. McCain: Thank you.

Mr. Affleck: Can I ask one question, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes.

Mr. Affleck: Do we find those people sitting on the Canadian Radio-television and Telecommunications Commission?

Mr. McCain: Mr. Chairman, on a point of order. I do not think that is the point. I think we are dealing with . . .

The Chairman: Excuse me, Mr. McCain. If you want to raise a subsequent point . . . but I did give the floor to Mr. Affleck to raise a question. Now, you may think it is a bit provocative or something else. You have every right to do that. But he did ask a question and I think that it would not be bad for the Committee to get an answer.

• 2220

Mr. Kempling: Mr. Chairman, if the witness choses to answer that is up to him.

[Translation]

naissance à fond tous les éléments nécessaires pour participer à l'élaboration des décisions que devra prendre la Commission.

M. McCain: S'ils doivent évaluer votre efficacité, par exemple, ils devront déterminer si vous utilisez efficacement les techniques très poussées qui appartiennent à Bell Canada et qui permettent d'offrir les services voulus. Là, il ne s'agit pas d'économiste, si je ne me trompe.

M. Tropea: Nous avons engagé à contrat un professeur de l'Université de la Saskatchewan qui a entamé l'étude de l'efficacité et de la productivité. Il a déjà soumis des rapports à ce sujet à des sociétés savantes. Il a comparu lors de deux audiences visant nos tarifs et a alors parlé du facteur total de productivité. Aussi, à condition de baigner dans le domaine assez longtemps, un bon économiste peut acquérir les connaissances voulues pour apprécier convenablement nos activités et juger avec la maturité voulue.

Le président: Merci.

M. McCain: De l'efficacité de vos installations? De la nécessité de vos achats? Vous pourriez, en effet, aujourd'hui acheter une machine électronique permettant de répondre trois fois à vos besoins actuels.

M. Tropea: Non, je crois que vous allez là un peu trop loin.

M. McCain: Mais c'est cela l'efficacité.

M. Tropea: En effet.

M. McCain: Mais c'est l'aspect technique. C'est ce que j'essaie d'expliquer: pour convenablement apprécier votre efficacité, ces décisionnaires devront être non seulement comptables, économistes, gérants, mais également techniciens électroniques pour savoir si vous êtes trop ou trop peu équipés, efficaces ou non.

M. Tropea: Oui, je suis d'accord.

M. McCain: Combien y a-t-il de tels experts?

M. Tropea: Très peu.

M. McCain: Merci.

M. Affleck: Puis-je poser une question, monsieur le président?

Le président: Oui.

M. Affleck: Ces experts siègent-ils au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes?

M. McCain: Monsieur le président, j'invoque le Règlement. Je ne pense pas que ce soit là la question. Il s'agit . . .

Le président: Excusez-moi, monsieur McCain. Si vous voulez tout à l'heure faire un rappel au Règlement . . . mais pour le moment, j'ai donné la parole à M. Affleck qui a posé une question. Peut-être la jugez-vous un peu provocante ou autre. C'est votre droit. Mais il a posé une question et j'estime que le Comité devrait entendre la réponse.

M. Kempling: Monsieur le président, c'est au témoin de décider s'il veut répondre.

[Texte]

The Chairman: Yes, of course. The witness is not obligated to answer.

Mr. Affleck: I would be quite happy to withdraw my question, Mr. Chairman.

Mr. Kempling: I think it is asking the witness to pass an opinion on the competence of people for whom he regularly appears.

Mr. Affleck: I think the answer has been . . .

Mr. Tropea: Mr. Chairman, I would like to make a comment.

The Chairman: All right. Would it be agreeable to the opposition if he were to be allowed to answer that question?

Mr. Kempling: Yes.

The Chairman: Proceed.

Mr. Tropea: It just happens that the staff of the CRTC has been successful in recruiting quite a number of former Bell employees who, indeed, do have some of this expert knowledge which they are bringing to the staff of the CRTC.

Mr. Kempling: I hope they left you in good terms without prejudice.

The Chairman: I think that raises a very interesting question but we do not have the CRTC before us tonight. If we did, I think I would want to pursue that to find out just what that involved.

If I may, I would like to ask a couple of closing questions. I want to pursue the line of questioning that I began earlier about "regulated conduct" and exemption that you might appropriately wish for. I am wondering by way of clarification whether your concern rests with the words and perhaps some of the ambiguities inherent in those words, the uncertainty that you might feel as a result of proposed Section 4.5 and 4.6, and if that is the case, whether it is the uncertainty that concerns you. Would you be satisfied if an exemption could be drawn or proposed Sections 4.5 and 4.6 drawn in such a manner that clearly underpinned the central principle, which I think is already inherent in these clauses, that in so far as you are regulated you are exempt?

If that could be said in a clear, legal way where your lawyers and the Department and everybody else agreed that its effect was that you were not in any way interfered with in proposed Section 4.5, if in fact, you are regulated and in so far as you are regulated.

Mr. Marchand: Again, in principle I agree with the way you put it but again the question arises as to what you mean by regulation. As I tried to explain earlier, you may find certain cases that the legislator has decided to empower the regulatory agency to regulate in a certain form, which is, as I said earlier, on a watchdog type of basis, in other words, they would regulate if public interest warrants it.

The Chairman: Yes, they have the power to regulate and they may or may not exercise it in all cases.

Mr. Marchand: That is right.

[Traduction]

Le président: Naturellement. Le témoin n'est pas obligé de répondre.

M. Affleck: Je serais tout prêt à retirer ma question.

M. Kempling: Je crois qu'on demanderait ici au témoin d'indiquer ce qu'il pense de la compétence des gens devant lesquels il comparaît régulièrement.

M. Affleck: Je crois que la réponse a été . . .

M. Tropea: Monsieur le président, je voudrais apporter une remarque.

Le président: Très bien. Est-ce que l'Opposition accepterait qu'il réponde à cette question?

M. Kempling: Oui.

Le président: Allez-y.

M. Tropea: Justement le personnel du CRTC a réussi à recruter pas mal d'anciens employés de la Bell qui ont précisé-ment ces connaissances.

M. Kempling: J'espère qu'ils vous ont quitté dans de bons termes.

Le président: Voilà qui soulève une question intéressante mais le CRTC ne comparaît pas devant nous ce soir; si c'était le cas, je crois que j'aurais voulu approfondir la question.

Si vous permettez, je voudrais pour terminer poser quelques questions. Je voudrais en revenir à ces questions que j'avais posées au sujet de «l'activité réglementée» et de l'exemption que vous voudriez éventuellement souhaiter. Je me demande si ce qui vous inquiète c'est l'ambiguïté des mots et l'incertitude qui résulte des articles 4.5 et 4.6 proposés? Est-ce que vous seriez satisfaits si on pouvait établir une exemption au sujet de ces articles de telle façon qu'on souligne le principe essentiel appliqué et qui me semble déjà inhérent à ces articles c'est-à-dire que, dans la mesure où vous êtes réglementé, vous êtes exempt?

Si on pouvait l'indiquer clairement du point de vue juridique pour que vos avocats et le ministère et tout le monde soient d'accord pour considérer que suite à l'article 4.5 proposé, vous ne seriez aucunement sanctionnés dans la mesure où vous êtes réglementés.

M. Marchand: Je dirais à nouveau que je suis d'accord en principe avec la façon dont vous avez libellé cet article mais il s'agit de savoir ce que vous voulez dire par: «réglementé». Comme j'ai essayé de l'expliquer plus tôt, il se peut que dans certains cas vous vous aperceviez que le législateur a décidé de donner des pouvoirs à des organismes de réglementation qui leur permettraient de se lancer dans une réglementation du genre surveillance, c'est-à-dire justifiée par l'intérêt public.

Le président: Oui, mais ils sont libres de le faire ou de ne pas le faire.

M. Marchand: C'est exact.

[Text]

The Chairman: It is true that "regulate" is a word like all other words that requires interpretation but surely that is not sufficient reason to caste it aside, particularly when you use the word "regulate" as if it had a meaning. I would think if it had a meaning when you use it, it might also have a meaning when we use it or when I use it. So they are always subject to interpretation.

Okay, that is enough on that point. I have another concern to express here. On page 6 of your summary you indicate that proposed Sections 4.5 and 4.6 impose conditions which are much more restrictive than the present exemption. I wonder where you draw the impression that there is in fact a present exemption under the Combines Investigation Act.

I know of no specific exemption. It seems to me that the bill is silent on the question, and although one might interpret that as being not applicable to regulatory bodies, it becomes quite apparent, I think, when one looks at judicial decisions in cases before the court. The courts have not always concluded that regulatory bodies were exempt by virtue of the fact that the bill was silent on the matter.

Mr. Marchand: Generally speaking I would agree with what you said. What we attempted to say in those words is that looking at proposed Section 4.5, the definition of "regulated conduct", in proposed Section 4.5(2)(a), for example, I do not think if you look at the present exemption stemming from judicial interpretation, you would find the condition outlined in proposed paragraph (a). Under proposed Section 4.5(2)(b) I think you would find a somehow mitigated version of proposed paragraph (b) under the existing judicial interpretation. And as far as proposed Section 4.5(2)(c) is concerned, I do not think you would find this condition as far as the Canadian judicial interpretation is concerned. So, basically, I think it is fair to say that under the existing judicial interpretation in Canada you do find exemption to the extent that the regulatory agency would have the power to regulate and would have exercised perhaps that power, based on the beer case. But on the over-all, it seems to me, that it is somewhat more restrictive.

• 2225

The Chairman: What you are really saying is that the exemption in this proposal is less generous than the noneexemption existing in the other act. That is what you are really saying.

Mr. Marchand: Well, if you put it that way.

The Chairman: Yes, all right. I would just like to pursue another couple of points here.

I note on page 7, in your last paragraph, you indicate that:

Under the circumstances we find it unacceptable that he also be given the power to carry out inquiries related to regulated conduct.

I think this is a question primarily for the department, because my understanding is that inquiries really can be conducted into the conduct of bodies which are regulated but not into regula-

[Translation]

Le président: Il est exact de dire que le mot: «réglementé», comme tous les autres, doit faire l'objet d'une interprétation mais ce n'est pas une raison suffisante pour le mettre de côté. Si ce mot a un certain sens, pour vous, il peut en avoir un aussi pour nous lorsque nous l'utilisons ou lorsque je l'utilise.

Mais passons à un autre sujet. A la page 6 de votre résumé vous indiquez que les articles 4.5 et 4.6 proposés posent des conditions qui sont beaucoup plus restrictives que les exemptions qui existent à l'heure actuelle et je me demande ce qui vous donne l'impression qu'il existe actuellement une exemption en vertu de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

Je ne connais pas d'exemptions précises et il me semble que le bill est silencieux à ce sujet. Même si on peut interpréter ce silence comme signifiant la non-application aux organismes de réglementation, il me semble qu'on constate que les tribunaux n'ont pas toujours décidé que les organismes de réglementation étaient exemptés du fait que le bill ait été silencieux à ce sujet.

M. Marchand: D'une façon générale, je suis d'accord avec ce que vous dites, mais ce que nous avons essayé de faire comprendre c'est qu'en examinant l'article 4.5 proposé, soit la définition de «l'activité réglementée», dans l'article 4.5(2)a) proposé, par exemple, je ne crois pas que l'interprétation judiciaire d'exemption actuelle découle de la condition proposée à l'alinéa a) et je crois que vous vous apercevrez que l'interprétation judiciaire actuelle est une version un peu mitigée de l'alinéa b). Quant à l'alinéa c) je ne crois pas que l'interprétation judiciaire actuelle au Canada se soit posée sur lui. Je crois qu'il est donc juste de dire que, fondamentalement en vertu de l'interprétation judiciaire faite au Canada, il y a exemption dans la mesure où l'organisme de réglementation aurait le pouvoir de réglementer et aurait peut-être exercé ce pouvoir comme dans le cas de la bière. Mais, dans l'ensemble, il me semble que l'interprétation est plus restreinte.

Le président: Ce que vous voulez dire c'est que l'exemption de cet article proposé est moins généreuse que la non-exemption qui existait dans la loi actuelle. Est-ce cela que vous voulez dire?

M. Marchand: Mettons, si vous voulez présenter la question de cette façon.

Le président: Très bien. Je voudrais traiter de quelques autres questions.

Je remarque qu'à la page 7 de votre dernier paragraphe vous indiquez que:

Dans ces cas, nous trouvons inacceptable qu'on lui donne aussi le pouvoir d'effectuer des enquêtes au sujet de l'activité réglementée.

Je crois que cette question intéresse principalement le ministère car, d'après ce que je comprends, des enquêtes peuvent être faites sur l'activité d'organismes qui sont réglementés

[Texte]

ted conduct. I am not sure about that and I want to get that clarified. But in so far as the conduct is regulated under the definitions that you have in the back of your head, it seems to me that that provides an exemption and therefore there would not be an inquiry. But I may be wrong, and I would like that clarified.

Mr. Bertrand: Mr. Chairman?

The Chairman: Yes, Mr. Bertrand.

Mr. Bertrand: I think proposed Section 4.5 makes specific reference to Section 32 et cetera but does not make reference to proposed Section 47, which is really the research inquiry section. Now this research inquiry section, proposed Section 47, says that the advocate is precisely empowered to look at situations of regulated conduct or any other matter that is relevant to the policy and objectives of this act. Now, this is related with the duty of the administrator or the advocate, under proposed Section 27.1, to appear before a board and, under proposed Section 4.6, to ensure that his representation is there to ensure that the least restrictive option is selected. I think those research inquiries are related to that.

The Chairman: Okay, thank you, Mr. Bertrand. That has clarified the point. Now that you have brought it out, I recall understanding that earlier, but it had not been on the surface of my mind.

Now, my last question is in relationship to page 5, the first paragraph, where you talk about a monopoly basis subject to regulation by only one body. Taking those words and putting them in the context of that which was verbalized by yourselves this evening, I think I recall hearing the term "dual regulation" or "double regulation". That concerns me a little bit because, even if you were covered by the proposed competition act, and that seems to me to be debatable, surely in certain areas, in any event, the intervention of the Competition Policy Advocate or of the Competition Board would not be tantamount to dual regulation, would it? Surely that is using words rather loosely, because I think that in the private sector if someone goes to court for anticompetitive behaviour or whatever and a ruling is made to prohibit a certain action, I do not think, commonly speaking, one would consider that the court had all of a sudden started to regulate the private sector. The fact is it passes judgment on particular actions that it considers appropriate or inappropriate. And the use of the words "dual regulation" frightens me, if it is a fact, and what I am trying to pursue here at the moment is whether you really mean that you believe the Competition Policy Advocate or others would become really involved in the regulatory work that the CRTC is really responsible for and that you would have to be victims of day-to-day decisions taken by the advocate or by the board. Surely that is not what you mean by dual regulation.

Mr. Marchand: Well, I think that takes us back to a question asked earlier which was related to proposed Section 31.72, in other words the divestiture that could be ordered by the Competition Board.

[Traduction]

mais non pas sur les activités réglementées. J'aimerais d'ailleurs pouvoir éclaircir cette question. Mais, dans la mesure où l'activité est réglementée en vertu des définitions auxquelles vous songez, il me semble qu'il en découle une exemption et que, par conséquent, il n'y aura pas lieu à enquête. Peut-être que je me trompe et j'aimerais qu'on m'explique ce point.

M. Bertrand: Monsieur le président?

Le président: Oui, monsieur Bertrand.

M. Bertrand: Je crois que l'article 4.5 proposé renvoie aux articles 32, etc. mais ne renvoie pas à l'article 47 proposé qui est en fait l'article se rapportant aux enquêtes d'investigation. Dans cet article 47 proposé, il est indiqué que l'administrateur a le pouvoir d'examiner l'activité réglementée ou toute autre question pertinente aux politiques et objectifs de la présente loi. D'autre part, cette stipulation est en rapport avec les fonctions de l'administrateur qui, en vertu de l'article 27.1 proposé, doit comparaître devant un conseil. En vertu de l'article 4.6 proposé, on veut s'assurer que l'Administrateur est présent pour s'assurer qu'on choisit la solution la moins restrictive.

Le président: D'accord, merci, monsieur Bertrand. La question est donc éclaircie et je me souviens maintenant que j'avais compris cela plus tôt mais cela ne me revenait plus à l'esprit.

Ma dernière question se rapporte à votre premier paragraphe à la page 5 où vous indiquez qu'un monopole ne peut être réglementé que par un seul organisme. Compte tenu de ces mots et en les replaçant dans le contexte de vos déclarations de ce soir, je crois me souvenir avoir entendu le terme: «réglementation double» et cela m'inquiète un peu. Même si la loi de la concurrence proposée prévoyait le cas, et cela semble discutable en tous cas dans certains secteurs, de l'intervention de l'administrateur de la politique de la concurrence ou de la Commission de la concurrence, cela n'équivaudrait pas à une double réglementation? Parler de double réglementation c'est interpréter les mots d'une façon assez large car si dans le secteur privé quelqu'un s'adressait aux tribunaux pour se plaindre de comportements anticoncurrence ou d'autre chose et qu'une décision du tribunal intervenait interdisant certaines actions, je ne crois pas qu'on considérerait en général que le tribunal a tout d'un coup décidé de réglementer le secteur privé. Le tribunal décide en se basant sur ce qu'il considère approprié ou non approprié. Donc, l'utilisation du terme «double réglementation» m'effraye et j'essaie de savoir si vraiment vous croyez que l'administrateur de la politique de la concurrence ou d'autres se lanceraient dans un travail de réglementation qui relève en fait du C.R.T.C. et que vous deviendriez victimes de décisions prises quotidiennement par l'administrateur ou par la Commission. Je suis sûr que ce n'est pas ce que vous voulez dire par «double réglementation».

M. Marchand: Je crois que cela nous ramène à une question posée plus tôt en rapport avec l'article 31.72 proposé. En d'autres termes, il y a cette question du dessaisissement qui serait ordonnée par la Commission de la concurrence.

[Text]

• 2230

Now in that event, we would have to face an inquiry before the Competition Board and then would have to go to the CRTC under proposed Bill C-43, for example, the once more deal with this issue of divestiture as ordered by the Competition board.

So it would not be done in parallel, may I say, it would be done sequentially. But still we would be faced with having to debate this whole issue and defend our position before two different levels of regulations under two different regulatory schemes, and we feel that this is not desirable.

The Chairman: Could I have a comment from the department on this? I think it is an important point that you are bringing forward.

Mr. Davidson.

Mr. Davidson: Mr. Chairman, if it is an acquisition that we are considering, and if the acquisition is a subject which the CRTC has the power to approve or, and which it does, in fact, exercise its power so to approve, then it would be conduct which was regulated and therefore not conduct which would fall under the Combines Investigation Act or the Competition Act.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Affleck, do you have a comment? I would like to know whether there is any sense of agreement on this because I think it is important.

Mr. Affleck: Well, there is a particular clause in Bill C-43 dealing just with this situation which says, nothing in this section—which is the acquisition section:

... shall be taken to authorize any acquisition or disposal of an interest in any business or undertaking that is prohibited by or pursuant to any other act of Parliament.

Now there is a question as to whether or not the Competition Act, as so called, actually prohibits the acquisition or just regulates it. And to me I can see some difficulty in interpretation with this exculpatory provision in Bill C-43, which I suggest that you might want to have clarified by dealing with both situations by simply inserting words:

to authorize or prevent any acquisition or disposal

And also insert the words "is required or prohibited". And then you would know that you are only before the Competition Board.

The Chairman: Well it depends which board you want to go before, I suppose.

I have the feeling, Mr. Affleck, that they would really rather go to the CRTC and I thought from the answer made by Mr. Bertrand or Mr. Davidson, that if you went there and they addressed their minds to the question and they approved it, they themselves are prohibited from intervening by virtue of the fact that it is regulated conduct which has been expressly authorized by a body, etc.

Now let us resolve this. I am sorry it is late but it is important. Proceed.

[Translation]

Dans ce cas, nous devrions nous soumettre à une enquête de la Commission de la concurrence et nous devrions nous adresser ensuite au CRTC, en vertu du Bill C-43, par exemple, pour traiter encore une fois du dessaisissement ordonné par la Commission de la concurrence.

Cela se ferait non pas simultanément mais coup par coup. Nous aurions donc à défendre notre position devant deux instances différentes et aux termes de deux réglementations différentes; à notre avis, ce n'est pas souhaitable.

Le président: Qu'en pense le ministère? Votre argument me semble important.

Monsieur Davidson.

M. Davidson: Dans le cas d'une acquisition dont l'approbation dépend du CRTC, et si ce dernier exerce réellement ce droit, il s'agit d'une activité réglementée qui ne tombe donc pas sous le coup de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

Le président: Merci beaucoup.

Monsieur Affleck, avez-vous une remarque? J'aimerais savoir si l'on s'entend là-dessus, car je crois que c'est important.

M. Affleck: Il existe dans le Bill C-43 un article qui traite précisément de ce cas; cet article qui concerne les acquisitions:

... ne doit pas s'interpréter comme autorisant l'acquisition ou la cession d'une participation dans une affaire ou entreprise, interdite par toute autre loi du Parlement.

Reste à déterminer si la Loi de la concurrence, comme on l'appelle, interdit les acquisitions ou se contente de les réglementer. J'entrevois des difficultés dans l'interprétation de cet article du Bill C-43, difficultés que vous pourriez éliminer en insérant simplement les termes suivants:

comme autorisant ou interdisant l'acquisition ou la cession

et en insérant également les mots suivants: «exigée ou interdite». Ainsi, vous n'auriez affaire qu'à la Commission de la concurrence.

Le président: Tout dépend de l'organe auquel on veut s'adresser, je suppose.

J'ai l'impression, monsieur Affleck, qu'ils préféreraient s'adresser au CRTC et d'après la réponse de M. Bertrand ou de M. Davidson, je pense que si le CRTC examinait la question et donnait son approbation, il leur serait interdit d'intervenir du fait qu'il s'agit d'une activité réglementée ayant expressément reçu l'autorisation d'un organisme.

Mettons les choses au point. Il est tard, mais c'est important. Allez-y.

[Texte]

Mr. Marchand: I think the situation dealt with by Mr. Davidson is just part of the reality. You could have the reverse situation where, for example, the CRTC would not have regulated on that issue under Bill C-43 and then, of course, not having been regulated as such, it would be open for challenge under Bill C-42.

The Chairman: But why not?

Mr. Marchand: Let me pursue this.

If it is a challenge before the Competition Board and an order of divestiture is issued by the Competition Board, then under Bill C-43, we do not have any choice; we have got to involve the CRTC.

The Chairman: Because of the divestiture.

Mr. Marchand: Right.

The Chairman: But why would they not have addressed themselves to the acquisition?

Mr. Affleck: Because you have to notify the CRTC if you are going to carry out an acquisition.

The Chairman: Yes, but I am confused here. I got the impression that now you are going to make an acquisition; CRTC has the power to address itself to the question; it failed to do so. You proceeded with the acquisition and now you are worried that the Competition Board could have a run at it, or the advocate, which he could, I would think under such circumstances. And now you have to go back to the CRTC to divest.

Mr. Marchand: I am looking at Bill C-43, Clause 59, and we say under Clause 59(1)(b):

59. (1) A telecommunication carrier that (b) disposes, directly or indirectly, by sale,

I am not dealing with a proposed acquisition; I am dealing with an existing merger situation—if I can use that term—where we would have been ordered to divest ourselves from our holdings, let us say, in a company, for example, and then if that were to happen, we would have to notify the CRTC which would have to hold a hearing on that issue. We are dealing with the disposal of an existing asset or holding under the . . .

• 2235

The Chairman: I gather, and I am reading this rather quickly, that (a), (b) and (c) conditions all require notification, do they not?

Mr. Marchand: Yes.

The Chairman: I presume that after notification the board would address its mind to the question . . .

Mr. Marchand: Yes.

The Chairman: . . . and would make a decision in respect of the question.

Mr. Marchand: Yes.

The Chairman: If it did that then the competition board could not get involved.

[Traduction]

M. Marchand: Je crois que la situation évoquée par M. Davidson ne reflète que partiellement la réalité. L'inverse pourrait se produire: par exemple, le CRTC n'aurait pas réglementé cette activité en s'appuyant sur le Bill C-43, auquel cas, bien entendu, cette activité pourrait être contestée en vertu du Bill C-42.

Le président: Mais pourquoi pas?

M. Marchand: Permettez-moi de continuer.

Si c'est contesté devant la Commission de la concurrence et que celle-ci ordonne le dessaisissement, nous n'avons plus le choix étant donné le Bill C-43; nous devons faire intervenir le CRTC.

Le président: A cause du dessaisissement.

M. Marchand: Exactement.

Le président: Mais pourquoi n'auraient-ils pas pu s'occuper eux-mêmes de l'acquisition?

M. Affleck: Parce qu'il faut avertir le CRTC qu'on va procéder à une acquisition.

Le président: Oui, mais ce n'est pas clair dans mon esprit. J'avais l'impression que vous alliez procéder à une acquisition; le CRTC est habilité à s'en occuper mais il ne l'a pas fait. Vous avez donc procédé à l'acquisition, ce qui vous inquiète maintenant car la Commission ou l'administrateur de la concurrence pourrait la contester vu les circonstances. Et maintenant vous devez vous adresser de nouveau au CRTC pour le dessaisissement.

M. Marchand: Je regarde l'article 59 du Bill C-43, dont l'alinéa b) du paragraphe 1 stipule ceci:

59. (1) Le télécommunicateur qui b) cède directement ou indirectement par vente,

Il ne s'agit pas d'un projet d'acquisition; il s'agit bel et bien d'une fusion et l'on nous aurait ordonné de nous dessaisir des intérêts que nous avons dans une société, par exemple, auquel cas il faudrait que nous avertissions le CRTC qui devrait tenir une audience à ce propos. Il s'agira de la cession d'un avoir ou d'une participation, aux termes de . . .

Le président: J'ai lu cela très vite, mais je crois comprendre que les conditions énoncées aux alinéas a), b) et c) nécessitent toutes un avertissement, n'est-ce pas?

M. Marchand: Oui.

Le président: Je présume qu'après avoir été avertie, la Commission se pencherait sur la question.

M. Marchand: Oui.

Le président: Et elle se prononcerait.

M. Marchand: Oui.

Le président: Auquel cas, la Commission de la concurrence ne pourrait intervenir.

[Text]

Mr. Marchand: It could appear.

The Chairman: It could come and appear, but who can . . .

Mr. Marchand: Under Clause 27 it would have the right to intervene.

The Chairman: Yes.

Mr. Marchand: But what I am saying is that we would have to deal with this issue once more before the CRTC after it had been debated before the competition board under Bill C-42.

The Chairman: But how would it get before the board? You have not made that clear yet.

Mr. Marchand: The competition board.

The Chairman: Yes.

Mr. Marchand: You could have under proposed Section 31.72 a situation where the competition board could order that divestiture. In other words, the situation could be challenged. Let us say, a monopolistic situation could be challenged by the advocate before the competition board which would not have been regulated upon by the CRTC under Bill C-43.

Mr. Affleck: That is right, but the practical answer to the question is, Mr. Chairman, that under proposed Section 31.72(2) in the competition bill the board has the discretion to order the divestiture in a manner prescribed therein, and I think if you raised before that board that you were going to have to now go to the CRTC to deal with it, the board would say, we are going to order your divestiture subject to the decision of the CRTC and you are going to have to come back here to get the final order.

Mr. McCain: Mr. Chairman, may I interject here?

The Chairman: Yes.

Mr. McCain: I think in all your questioning at the moment you are overlooking the philosophy of the presentation of this and other witnesses who have said that the legislation is not in a type of language which is definitive, that it is perhaps not ambiguous, but it gives latitude which is not acceptable and judgment situations as to what can and cannot be done in the interpretation of the advocate or the board as appointed by the government, and this is the fear. I think you are assuming in your questions, if I might try to interpret what I think you said, that the proposed act is specific, that it is not intimidating, that it is stating and the initial presentation was that is not the case, the proposed act is implicit and not explicit as has been said many times.

The Chairman: Mr. McCain, I happen, as a member of this Committee, to feel that it is useful for me to know what the facts really are and the views happen to be by counsel, by the witnesses and by the Department, and I think we are getting somewhere. I certainly have learned something in this exchange.

Mr. McCain: I do not quarrel with that.

The Chairman: You may not have.

[Translation]

M. Marchand: Elle pourrait venir comparaître.

Le président: Oui, mais qui peut . . .

M. Marchand: L'article 27 l'autoriserait à intervenir.

Le président: Oui.

M. Marchand: Mais il faudrait s'adresser encore une fois au CRTC après que la question ait été tranchée par la Commission de la concurrence aux termes du bill C-42.

Le président: Comment la Commission en serait-elle saisie? Vous ne l'avez pas encore précisé.

M. Marchand: La commission de la concurrence?

Le président: Oui.

M. Marchand: Aux termes de l'article 31.72, la commission pourrait ordonner ce dessaisissement. Autrement dit, l'affaire pourrait être contestée. Supposons qu'un monopole soit contesté par l'administrateur devant la Commission de la concurrence, monopole qui n'aurait pas été réglementé par le CRTC en vertu du bill C-43.

M. Affleck: C'est juste, mais la réponse à cette question, monsieur le président, c'est que l'article 31.72(2) du projet de loi sur la concurrence autorise la Commission à ordonner le dessaisissement de la manière prescrite; et au moment où vous annoncerez à la Commission que vous allez vous adresser au CRTC, la Commission vous répondra qu'elle ordonnera le dessaisissement sous réserve de la décision du CRTC et que vous devrez revenir pour obtenir le jugement définitif.

M. McCain: Monsieur le président, permettez-moi d'intervenir.

Le président: Oui.

M. McCain: Toutes les questions que vous posez semblent faire abstraction du principe sur le quel repose ce témoignage ainsi que des craintes exprimées par d'autres témoins pour qui le texte de cette loi n'a rien d'absolu; sans être ambigu, il donne à l'administrateur ou à la Commission, nommés par le gouvernement, une latitude d'interprétation inacceptable. Si j'ai bien compris ce que vous avez dit, vous partez du principe que la loi est précise sans être prescriptive; or, d'après le mémoire que nous avons entendu, il n'en est rien; ce projet de loi est implicite et non explicite, comme on l'a dit fréquemment.

Le président: En tant que membre de ce Comité, je trouve qu'il est utile de savoir exactement quels sont les faits et quel est le point de vue du conseiller juridique, des témoins et du ministère; je crois que nous avançons. Cet échange m'a beaucoup appris.

M. McCain: Je ne le conteste pas.

Le président: C'est possible.

[Texte]

Mr. McCain: I am not challenging you. Just as you have done to other members of the Committee on occasion, you have interpreted some things of what they were saying . . .

The Chairman: Yes, I have done that to people.

Mr. McCain: . . . even when they said it a little later. I am not quarreling with the position you have taken, I am just stating that you are overlooking in your questions the implicit nature of the proposed act rather than the explicit nature and it is the implied that is feared by the witness. If I am wrong, sir, correct me.

The Chairman: Yes, you are wrong, and you stand corrected.

Mr. McCain: No, no, I want the witness to correct me. I want the witness to correct me because my understanding was . . .

The Chairman: I thought you were asking me . . .

Mr. McCain: I was not asking you that.

The Chairman: . . . what was residual in my own mind, and it seems to me that I am the better judge of that. I do realize that the witnesses not only here, but in many other instances have been concerned and I am, myself, deeply concerned about any ambiguities that might lie in the proposed act. I think one can best determine how ambiguous it may or may not be by the pursuit of the views of both the witnesses and others as to what, in fact, the meaning is and if I find that they cannot figure out what it means, then perhaps it does not mean what I think it means and is saying something that perhaps it does not mean at all and we will correct it.

Mr. McCain: They have told you they are not sure of what it means.

The Chairman: Thank you very much. I am sorry, Mr. Kempling, you had a question you wanted to ask.

I want at this time to thank the witnesses for appearing before us from Bell Canada. Your brief was certainly very explicit. We know what you have in mind. You may not know what we have in mind yet, but you will in due course. We will address ourselves very carefully to all your submissions. May I get permission to append the brief of Bell Canada to today's *Minutes of Proceedings*?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: May I also raise one other housekeeping question, which I have dealt with individually with members, and that is the question of hearing the Government of Alberta through the Attorney-General of that province who wants to appear? He is in town this week, and if it is agreed, even by the limited number here, I will give him that opportunity on Thursday afternoon. If he is unable to meet that objective, then we will not hear him at all. Agreed?

Some hon. Members: Agreed.

The Chairman: D'Accord. Okay. Thank you very much.

This meeting is now adjourned until tomorrow at 3.30 p.m., and our witness shall be the Insurance Bureau of Canada.

[Traduction]

M. McCain: Je ne conteste pas. Vous avez interprété certains de leurs propos, tout comme vous l'avez fait à l'occasion pour d'autres membres du Comité . . .

Le président: Oui, je leur ai fait cela.

M. McCain: Même si cela s'est avéré exact un peu plus tard. Je ne conteste pas la position que vous avez adoptée, mais vous faites abstraction du caractère implicite, et non explicite, du projet de loi, ce dont le témoin redoute précisément les conséquences. Si j'ai tort, monsieur, veuillez me reprendre.

Le président: Oui, vous avez tort et je rectifie.

M. McCain: Non, je veux que ce soit le témoin qui le fasse. Je veux que le témoin rectifie ce que j'ai dit, car j'ai compris que . . .

Le président: Je pensais que vous me demandiez . . .

M. McCain: Ce n'est pas ce que je vous demandais.

Le président: . . . ce que cela représentait pour moi, et il me semble que j'en suis meilleur juge. Certes, les témoins ici présents, mais ils ne sont pas les seuls, ont exprimé les mêmes préoccupations que moi devant l'ambiguïté possible du projet de loi. Le meilleur moyen de lever l'ambiguïté consiste, selon moi, à demander aux témoins et aux autres personnes qu'ils précisent ce qu'ils en dégagent, et si je m'aperçois qu'il leur est impossible de cerner la signification, cela indique que cette signification est peut-être totalement étrangère à ce qu'on croyait, et nous allons y remédier.

M. McCain: Ils vous ont dit qu'ils n'étaient pas sûrs de ce que cela signifie.

Le président: Merci beaucoup. Excusez-moi, monsieur Kempling, vous vouliez poser une question.

Je tiens à remercier les témoins de Bell Canada d'avoir accepté notre invitation. Votre mémoire est certainement très explicite. Nous savons ce que vous avez à l'esprit. Peut-être ignorez-vous ce que, pour notre part, nous avons à l'esprit, mais vous le saurez en temps opportun. Nous allons étudier très attentivement toutes vos suggestions. Je vous demande l'autorisation de joindre le mémoire de Bell Canada au compte rendu de la séance d'aujourd'hui.

Des Voix: D'accord.

Le président: Permettez-moi d'aborder un autre problème interne dont je me suis entretenu individuellement avec vous; il s'agit d'entendre le gouvernement de l'Alberta par l'intermédiaire du Procureur général de cette province. Il est en ville cette semaine et, si vous êtes d'accord, bien que vous soyez peu nombreux, je l'inviterai jeudi après-midi. S'il n'est pas libre, nous renoncerons à l'entendre. Êtes-vous d'accord?

Des Voix: D'accord.

Le président: D'accord. Merci beaucoup.

La séance est ajournée à demain, 15 h 30; nous entendrons les représentants du Bureau canadien des assurances.

APPENDIX "FTE-50"

Brief of The Canadian Bankers' Association

on Bill C-42

to

Committee on Finance, Trade and Economic Affairs

May, 1977

The Canadian Bankers' Association is pleased to have this opportunity to put forward the results of our examination of Bill C-42 in the relatively short time that has been available. In carrying out this examination we have looked at the Bill in very general terms, and not from the exclusive point of view of its effect on the banks. We have felt that this was our responsibility because of the very wide contacts we have with almost every business and region of Canada.

Our presentation takes the form of a brief statement of several major areas that give us particular concern and an appendix of more detailed comment on several individual provisions.

As an introductory comment, we would express the view that the decade or so of reports, studies, findings, draft legislation and other activity has kept this subject far too long in a state of unsettling suspense. It is no secret that the business community finds that the very broad scope of this sort of legislation in itself creates major uncertainties, but it is even more unsettling to have the fundamental rules governing many business activities under review over long periods. We therefore express the hope that this long process will soon be terminated.

It would be foolhardy, however, to pass a measure that has deficiencies just in order to achieve some sort of finality. We would suggest that the measure before us is still capable of major improvements. In our review we have been particularly concerned to identify arbitrary

powers and provisions that lack fairness, clarity and precision.

Our observations are mainly addressed to these areas.

Specifically we would direct the attention of the Committee to the following subjects:-

Constitutional Standing

While we appreciate that it is not always possible to avoid all questions arising from conflicting interpretations of constitutional powers, a major concern is to achieve the greatest possible certainty as to jurisdiction. Doubts have been clearly expressed by competent authorities, notwithstanding section 50, and in these circumstances we agree fully with the Canadian Bar Association Brief of April, 1974, which said " . . . we do not consider it equitable that such legislation should be enacted, purporting to apply to the citizens of the country in their business dealings, when there is such a degree of uncertainty as to whether or not as a matter of law the provisions are validly binding upon them. "

It is our understanding that the greatest likelihood of conflict arises in those situations where civil causes for action and civil remedies have been provided and where an attempt is made to regulate intra-provincial business on other than a criminal law basis. There may also be other questions, and we would urge that in order to remove doubts about jurisdiction, the issue be referred to the Supreme Court of Canada for decision.

Powers of Competition Policy Advocate

In our view the Competition Policy Advocate has been given powers beyond those necessary to carry out his duties. As the Bill is now drafted there will be very few individuals, holding either an official or elected position, who will have powers equal to those of the Policy Advocate. These powers are largely of an investigative character but appear to be almost unlimited. Both the abandonment of the need for Ministerial permission in many instances and the breadth of the statutory powers under which the Advocate can act support this statement.

Two or three examples will suffice to make this latter point. Under section 47(1) the Competition Policy Advocate may, on his own initiative, "carry out an inquiry" on several specific matters and in addition on "any other matter that is relevant to the policy and objectives of this Act." The preamble to the Act is in such breadth that this wording grants power to make almost unlimited inquiries into the affairs of anyone in Canada.

In addition to the very broad powers to enter premises in order to seize normal evidence (any book, paper, record or other document) the Advocate would also be permitted to seize any "other thing" that he thinks may be required as evidence. (Sec.10(1). Since "thing" is the word having the broadest meaning in the English language again an almost unlimited power is contemplated. The powers granted for requiring

production of information stored in a data bank are very extensive, and compliance with them could involve a business in heavy costs and create major disturbances in its day to day operations. (10.2(1)). In addition the powers of intervention before another federal board, commission or agency have been considerably expanded, with important consequences for the operation of such agencies (4.6 and 27.1).

While many of the principal powers of the Advocate survive from those already granted to the Director, we find it paradoxical in this age of increasing concern with government regulation that the scope of the Advocate's duties and powers has been considerably extended in Bill C-42. The broad investigative rights now contemplated can give rise to heavy business expense, to serious demands on the time of senior business officials, and to constant uncertainty arising from the investigation or the threat of investigation of quite normal and acceptable business transactions.

We recommend that, as is now apparently proposed for the office of Administrator under the Borrowers and Depositors Protection Act, the powers now proposed for the Advocate under Bill C-42 be vested in the Minister. As a practical matter the administration of these powers could be delegated to the Advocate and carried out as now contemplated, but persons subject to the Act would have the assurance that final responsibility would lie with the Minister. As an additional protection we would propose that under section 10(3), as a condition of issuing

a certificate to the Advocate, the members of the Board should be satisfied that there are reasonable grounds for the investigation proposed by the Advocate; and also that there should be a statutory requirement that all studies and investigations be carried out in a reasonable way. The manner in which effect is to be given to these requirements should be set out in the Act or regulations.

Powers of the Competition Board

We are equally concerned with the very broad and frequently ill-defined authority of the Board and the absence of a full right of appeal from its decisions on the merits.

Instances of vague and ill-defined powers abound throughout the statute. Authority to issue an order on the basis of an event that is "likely" to happen occurs several times, and creates great uncertainty as to intent. Good examples occur in 31.71(2), where the following indefinite words are found "... is likely to lessen substantially, actual or potential competition ..." and in 33(1)(2) where an illegal monopoly may be found if the business or businesses " are likely to operate that business or those businesses to the detriment or against the interest of the public ... " Frequently also a list of specific reasons or causes is concluded with a final clause that is so sweeping as to make all the previous clauses meaningless or unnecessary (e. g. 31.72(2)(a)(v), 31.73(1)(f), 31.74(1)(d), 32.1(1)(c)). Other examples of vagueness arise in the several references to the "market," and also to "area of Canada,"

with no guidance as to what factors are to be taken into account in determining either. The concept of "control" is also frequently introduced, with no indication of criteria to be considered (e. g. 31.72(1) and 31.73(1)).

The new sections relating to mergers, monopolies and joint monopolization are particularly ill-defined. Courses of business conduct are described in such loose terms as to be capable of almost any interpretation. The most restrictive interpretations would place many businesses conducting their affairs in a normal way in jeopardy under the Act. We return to the issues of "monopoly" and "joint monopolization" later.

The powers given the Board to issue orders are also extreme. As an example, under 31.71(3), when it has found a merger to which the Act applies, the Board is authorized "to make an order directing that person to dissolve the merger or dispose of assets designated by the Board." Another example is the powers given the Board to direct that a patent be revoked or that registration of a trade mark, copyright or industrial design be expunged. (31.74(1)(d)). In the extreme, these are powers to terminate or seriously jeopardize the existence of a business, without any recourse.

Nor are we satisfied that the most effective arrangement has been made for relating the work of the Board to that of other official agencies. In combination with the right of intervention given the Advocate

under section 27(1), the Board appears to have been given overriding authority to set aside major decisions of these agencies, a particularly troublesome encumbrance for applicants under the Foreign Investment Review Act.

We fully appreciate that many of these problems arise from the nature of the subject matter. Most of the concepts involved are economic, and are not capable of precise definition. However in these conditions we are strongly convinced that it becomes all the more essential that it not be left to one authority to have final decision, particularly where very drastic consequences may hinge on that verdict.

This conviction has been re-inforced by our growing realization, as we examined the whole Bill, of the concentration of powers represented in the joint authority given the Advocate and the Board. Their relationship is far from that of advocacy associated with judicial process. Both are focussed on the objectives of the statute, with enormous combined powers for reaching those objectives.

So great indeed are these powers that we question whether Parliament would not be abrogating its responsibilities in making this delegation. When it is considered that, as the present draft stands, these powers have been granted to persons who are not elected, who are not directly accountable to any other body, whose actions and decisions are not subject to appeal and whose activities can be controlled only by

an amendment to the law the point emerges with stark reality.

Arising from these serious concerns we make three recommendations: First, that in order to provide at least one appeal step beyond the Board a Competition Appeal Tribunal be established. This will ensure a degree of accountability for the Board to another independent body. Second, that the Cabinet be empowered to act, on its own initiative, within a fixed period of time, to set aside or amend any order of the Board, at the minimum with respect to orders relating to mergers, monopolies and joint monopolization. This will ensure the exercise of political responsibility in key areas of economic policy. Third, that steps be taken to ensure the greatest degree of impartiality for the Board and/or the Tribunal. If the Tribunal is established we would recommend that its members be appointed as Superior Court judges, and that they be persons of known high calibre. If it is not established, we would recommend that the permanent members of the Board be given the status of Superior Court judges on their appointment and be persons of the highest standing.

Class Actions

As one of the major innovations of Bill C-42 we have some brief observations to make on the provision of class actions.

Subject to the resolution of the constitutional issues we find no fault with the general principles set forth in section 39.11. We accept that any person who has suffered loss or damage as a result of

illegal acts should be able to recoup his position through the courts.

Respecting class actions, however, we see a potential for abuse by individuals seeking personal advantage. This flows in our view from the abandonment of the principle that costs should be awarded on the results of the case, notwithstanding that this takes effect only when the class has been confirmed by the courts. Costs in class actions are normally quite heavy, and business should be spared the expense of involvement in such cases where actions are casual or unwarranted. Protection beyond that provided in the draft proposal would be salutary.

On the question of substitute actions we have considerable concern, but have chosen to leave the detailed discussion of this issue to others better versed in this matter than ourselves. We do have grave concerns about any form of civil action which has as its objective enforcement of a criminal sanction in the form of a penalty on a basis that abandons the usual standard of proof in criminal actions.

Effect on Banks

Finally, we should record our views as to the possible repercussions of Bill C-42 on our own industry. We deal first with some general questions, and then with the proposals for "monopoly" and "joint monopolization."

Banking has for some years been under rigid restrictions imposed by the Bank Act prohibiting agreements or collusive action which are far in excess of those imposed on other businesses. We therefore find we have less to put forward regarding Bill C-42 than would otherwise be the case.

As far as past restrictions are concerned we find that they are substantially implemented in the new Bill as a result of transfer of jurisdiction from the Department of Finance to the Department of Consumer and Corporate Affairs. There has been some loss of clarity regarding bank exclusions in the transition, which we discuss in the Appendix. Our main concern has been with the administrative aspects of the transfer, which we have discussed on previous occasions. Particularly we see no real advantage in it; on the contrary we see a great deal of disadvantage in having staff with no familiarity with or experience in the industry attempting to apply this complex law to very involved but crucially important matters. We have argued strongly for the retention in the Department of Finance of supervisory and administrative powers under the Borrowers and Depositors Protection Act, and are encouraged by the fact that the Minister now appears to have agreed to delegate supervisory authority under that Act to existing federal (and provincial) agencies. We would again urge therefore that this precedent be followed in Bill C-42.

Whether or not this suggestion is accepted, we would like to see the approval powers for mergers which has been reserved for the Minister of Finance, cast in different wording. As the provision in Bill C-42 now stands (4.3(1)(b)), the Minister may certify that a merger "is desirable in the interests of the stability of the financial system." This wording would appear to cast doubt on a merger that would otherwise be desirable but which could not qualify for the Minister's approval because it might not have any significant impact for the financial system. Furthermore it seems to us that, as with the amendments to the Combines Investigation Act, it should be the presence of exceptional and disrupting factors rather than the requirement of positive advantages that should govern. We would prefer therefore, and would argue that it would be more effective in any case, to have the Minister's powers expressed in terms of a right to certify that a merger does not adversely affect the financial system.

In the present structure of Canadian banking the prospect of mergers on a large scale would not seem very realistic. However the fact is that we have just witnessed one such merger and with the possibility of an increased number of banks in the future there may be others. It is therefore important that there be the clearest possible understanding of the relationship of the merger provisions that will continue in the Bank Act with the provisions of Bill C-42. Unfortunately we do not yet have the Bill to amend the Bank Act, and we are able

therefore only to express our general concern at this time to the Committee, which of course will have the consideration of both measures in due course.

Monopoly, Joint Monopolization and Illegal Monopoly

We have left to the last our comment on the very sweeping provisions of Part IV.1 relating to "Monopoly" and "Joint Monopolization," sections 31.72 and 31.73, and Illegal Monopoly, section 33.

Monopoly

We recognize that in attempting to bring monopoly (and joint monopolization) within the civil review procedure of the Board some very complex problems of drafting have been faced. We have serious reservations however on the uncertainties that emerge, both as to the meaning of the provisions and as to the constitutional competence of the federal Parliament to enact them.

In our view the present wording of 31.72 is so obscure that almost any course of business conduct at some time would be capable of being construed as coming within its provisions. Business risk might be characterized as the net effect of uncertainties, and it seems incredible to us that, in an apparent effort to create a more stimulating business climate, the element of uncertainty is being greatly enhanced. The paramount need therefore is to reduce uncertainty to manageable proportions.

As a practical example we have attempted to apply the proposed concept of "monopoly" to banking, the business with which we are most familiar.

Monopoly (31.72(1)) is to be a "situation where one person or two or more persons who are affiliated within the meaning of subsections 31.71(12) and (13) substantially control throughout Canada or any area thereof a class or species of business in which they are engaged." How substantial is "substantially"? (The one indication in the statute is that it can be control of less than 50% of the class or species of business.) What is the exact meaning of "control"? What is contemplated by "any area" of Canada? As a very practical question in the case of the banks, does a situation in which there is only one bank in a shopping centre, even though there may be several other banks within walking distance, constitute a monopoly?

It is in the monopoly provisions that we also see fertile grounds for doubts as to jurisdiction. The draft section would give the Board very drastic powers to issue orders following a finding of a monopoly situation. These include an order that the monopoly be dissolved or that a business divest itself of its assets. (31.72(2)(e)). Such orders could be directed to a business that operated solely within the confines of one province, and therefore fell outside the scope of inter-provincial trade. This in itself will create further uncertainties, and in our view it should not be required of the Canadian business community to undertake

the court actions that would be necessary to achieve clarity.

As to the wording of the proposed section 31.72, we recommend several amendments. We recommend that section 31.72(1) be redrafted to remove the present words "substantially control throughout Canada or any area thereof a class or species of business in which they are engaged" and substitute "possess the power to choose the rate of profit or share of the market throughout Canada, or any area thereof, of a class or species of business in which they are engaged." It will be recognised that this is the proposal of the Skeoch-McDonald Report. While it contains some of the uncertainties of the present draft in our view it is a more realistic and practicable concept.

We would also recommend that the element of intent be more clearly specified in sub-section (2)(a). To achieve this result we propose that for the words "that has or is likely to have the effect of" there be substituted the words "that is intended to have the effect of." We also propose that sub-paragraph (2)(a)(v) be deleted as being too broad in its scope and fruitful of major uncertainties, and that for the same reason paragraph (b) of section (2) and section (5) also be deleted.

As to the constitutional issue, our doubts on this score re-inforce our earlier proposal that there be a reference to the Supreme Court of Canada. The severity of the penalties that may be ordered by

the Board, if its powers are found to be within federal competence, also strengthens our conviction that there must be an appeal procedure such as we have proposed.

Joint Monopolization

In the case of "joint monopolization" we see serious and irreconcilable problems. Consider the terms of the principal concept: "joint monopolization means a situation where a small number of persons, not all of whom are affiliated within the meaning of subsections 31.71(12) and (13), achieve or seek to achieve substantial control throughout Canada or any area thereof, of a class or species of business in which they are engaged by adopting closely parallel policies or closely matching conduct ..." (sec. 31.73(1)). This general concept is further elucidated by the provisions that "the parallel policies or matching conduct" among the parties are culpable even though they are "based on nothing more than a mutual recognition of their interdependence and that there is no agreement or arrangement between or among them." (3). This concept poses the same obscurity of meaning as that of "monopoly" in the use of unclear terms such as "substantial," "control," "throughout Canada or any area thereof." The more detailed criteria are similar to those used in the "monopoly" section, and also present major problems of interpretation.

For banking there is the additional and much more serious issue of vulnerability under the section on the grounds of "closely

parallel policies or closely matching conduct. " In all matters directly under their control the banks are highly competitive. This is evidenced now in the increasing variety of services being offered at differing prices through the popular package plans, in variations in terms of handling cheques, in the cost of certain loans, in the administration of R. R. S. P. and R. H. O. S. P. plans and in other ways. But in the area where conduct is probably most visible, namely, the general levels of interest rates on both loans and deposits, the banks are largely responding to outside influences beyond their own control, which affect all in a similar manner and at the same time.

As was explained in our brief to the Royal Commission on Corporate Concentration, the ability of any bank to depart from a uniform response to a major outside influence is very limited. This is particularly true of a reduction or increase in Bank Rate. Following such a change the banks are expected to respond in a uniform way, even to the point that questions were raised in Parliament regarding lack of immediate reaction by all banks to the last reduction in Bank Rate.

This condition of uniformity of response (matching conduct) is not unique to Canada but is found in every country having a highly developed and competitive financial system. It is based on the fact that money, in the broadest sense of the word, knows no boundaries. It finds its own level very quickly because those who deal in it respond in the same way to the same stimuli. The implementation of monetary

policy relies on this predictability of response, and would be ineffective if it did not take place.

To put the matter plainly, therefore, the concept of "joint monopolization" would embrace the actual and expected conduct of most banking systems of the world. For the Canadian bankers it would pose the threat of constant exposure to the section through conduct that was expected of them and on which monetary policy depends. We know of no other banking system in the world that has been placed in this impossible position.

Our recommendation is that the sections of Bill C-42 relating to "joint monopolization" be deleted. We see them as being a constant source of doubt and uncertainty not only for ourselves but for others as well. They go far beyond the recommendations of the Economic Council or the Skeoch-McDonald Report. They infer from uniformity of conduct an absence of competition that is wholly unwarranted in the case of the banks. They appear to go far beyond the terms of any other legislation of which we are aware. In particular they disregard the experience of a jurisdiction such as the United States, which has probably had a longer and more intensive history than any other country with legislation of this type. A basic and fundamental principle of the Sherman Act is the need to find a conspiracy or agreement to lessen competition. Mere appearances are not enough to establish contravention of the law.

We believe that the "joint monopolization" concept is wrong in principle and impracticable of application without major unsettling effects to the economy. We see no other course than to propose withdrawal of the section.

Illegal Monopoly

In view of the introduction of the civil cause relating to monopoly in section 31.72 we are of the view that Section 33, which provides for a criminal penalty for conspiracy to lessen competition, may now be withdrawn from the statute. It is realized of course that this would be contingent on greater assurance as to the constitutional validity of the civil procedure.

Appendix

As we have indicated, in the course of the study of Bill C-42 by a number of our own officials and advisers a series of comments were developed on various more detailed aspects of the Bill. We feel that these will be of value in the considerations of the Committee, and have therefore appended them to this brief. Some of the comments deal with matters already covered in the brief, but others relate to further issues.

In conclusion may we say that while we may appear to have been critical of some areas of the Bill we have done so in an effort to be as helpful as possible. We support the general objective of enhancing competition and agree that in some respects Bill C-42 is an improvement

over any previous legislation that has been submitted for this purpose.

Our main interest has been to ensure that as far as possible the measure be put into a form that will last without major change for a few years.

Attachment

A P P E N D I X

Bill C-42, An Act to amend the Combines
Investigation Act

The following commentary is not intended to be an exhaustive analysis of the Bill on a clause by clause basis. It is merely intended to highlight those parts which are seen to have a direct effect on the banking industry. The opportunity is taken however to comment upon certain provisions which are seen to have an indirect effect on the banks through the traditional banker-customer relationship. It will be appreciated of course that these points will have an effect on other industries.

Section 4.3 (1)

This section together with the amendments to section 32 substantially is a transposition of section 138 of the Bank Act. The banks regard the provisions of section 4.3 (1) with favour since agreements or arrangements for the benefit of customers of the banks will continue to be permitted without regard to section 31.71 and section 32. Section 4.3 (2) is however so broadly cast as to render the exceptions of 4.3 (1) (a) (i)-(iv) unmeaningful. We recommend that section 4.3 (2) be omitted but in the alternative suggest that the words "or is likely" be omitted and that the concept of undueness apply with respect to the last four lines of the subsection. For greater certainty the words "systems, forms, methods, procedures, standards" should be transposed from section 138 (2) (d) of

the Bank Act to section 4.3 (1) (a) of the subject Act.

For further certainty we think that the term "merger" in section 4.3 (1) (b) should be expressed as defined in 31.71.

As presently stated the certificate of the Minister of Finance cannot be given unless there is a positive interest in the stability of the financial system. We believe that the requirement should be cast negatively, that is, that the merger does not adversely affect the stability of the financial system.

Section 4.5 - Regulated Conduct

The definition of "regulated conduct" is adequately covered in paragraphs (a) and (b). Paragraph (c) is unnecessary and should be deleted.

Retention of paragraph (c) would continuously subject federal and provincial regulatory agencies, as well as Ministers of the Crown or of a province to considerable doubt whether or not any particular activities in which they are engaged fall within "regulated conduct." In other words, there would always be real concern over not only whether particular activities are reviewable under Part IV.1, but also whether particular activities are criminal as being in contravention of section 32 et seq. referred to in section 4.5 (1).

We find it difficult to believe that there is an intent to subject regulatory agencies and Ministers of the Crown to the spectre of criminal prosecution notwithstanding their carrying out their functions.

Section 4.6

It must be presumed that the actions of any board et al. pursuant to an Act of Parliament shall be with regard to the national interest. Any alternative course of action which is least restrictive of competition need not necessarily be the best available course of action having regard to such interest. A suitable amendment to subsection (1) to clearly require the pre-eminence of the national interest is essential.

Section 10 (3)

The subject section may be construed as permitting the issuance of a general certificate to a named person. In our view a certificate should only be issued with respect to a specific inquiry and should set forth the name of the party against whom the certificate is to be exercised, the location of the premises of that party, the nature of the records or other things required and the name or names of the person or persons under investigation.

Section 10.2

A definition of "computer data bank" is required.

In attempting precision, section 10.2 (1) (a) achieves confusion. We suggest that the provision would suffice if it read "a detailed description of the data so stored, the forms in which such data can be retrieved and such access codes as such person would normally require." Similarly in subsection 10.2 (1) (b) (i) the retention of a computer program for the retrieval of data is not necessarily essential. We suggest that the provision read " ... a copy of the procedures for retrieving the data ...".

Part II - COMPETITION BOARD

Section 16 (1)

The reason for providing for the appointment of associate members to the Board is not apparent and we question the need. However, if there are to be associate members, it should be required that the majority of any panel shall be permanent members and the Chairman of each panel be a permanent member.

It is noted that the oath of office has been eliminated from section 16. The reasoning behind such a step is questioned.

Section 16 (6)

If there is no Appeal Tribunal and if tenure is not granted in the manner of judges, appointments should be for at least ten years with automatic reappointment except for cause, subject of course, to paragraphs (8) and (9) and subject to there being proper appeal procedures and political accountability of the Cabinet for major policy decisions.

Section 17 (7)

We wonder whether the authority should be removed from the Minister, bearing in mind the international ramifications of the paragraph.

Section 18 - Return of documents or copies

Bearing in mind the risk of business disruption, the Advocate should be obliged forthwith to provide on request copies of documents taken, as well as to return the originals within 60 days unless the circumstances set out in section 18 (2) apply.

Section 20 (2)

Only permanent members of the Board should be empowered

to issue orders; therefore subsection (2) of section 20 should be amended by the addition of the word "permanent" between "(a)" and "member".

Section 21 - Powers of Commission

Only permanent members of the Board should be clothed with the powers of a commissioner appointed under Part I of the Inquiries Act. The section should be revised accordingly.

Section 27. 1

It is difficult to conceive of any matter before a board, commission or other agency of the federal government or of the factors to be considered by such board et al. that would not be in respect of an aspect of the central purpose of Canadian public policy as expressed in the preamble of the Act. The effect would be to place the Competition Policy Advocate in the position of intervener in any such proceedings. Under subparagraph (d), the right of appeal or review would be vested in the Competition Policy Advocate as if he were a party aggrieved or otherwise affected by any decision and furthermore paragraph (2) of section 4.6 would give him the exclusive right to require such appeal or review on the grounds that the powers of such board et al. were not being exercised in a manner least restrictive of competition.

The combined effect of the powers granted to the Competition Policy Advocate when related to the preamble to the Act is such that his influence is coextensive to that of the board et al. in question and indeed his responsibility extends over all aspects of federal regulation in economic matters. There is no wider ranging power in the hands of a public servant

with respect to government regulated matters. Our submission is that such power should be restricted to matters of competition only, if indeed it is intended that the preamble to the Act should have the effect of amending the statutes and regulations pursuant to which federal boards, commissions or other agencies function.

PART IV - SPECIAL REMEDIES

Section 29 - Interim injunction issued by Board

If our recommendations respecting a Competition Appeal Tribunal, or in the alternative the composition of the Board are unacceptable, the Board should not be authorized to issue interim injunctions, and section 29 should be deleted in its entirety.

The words "or is likely to engage" in subsection (1) seems to us unreasonable.

Section 29.1 - Interim injunction issued by court

The words "or is likely to do" in subsection (1) also seems to us unreasonable.

Section 30

This section speaks of prohibition imposed on a person convicted of an offence under Part V, against the commission of a "like offence"; it is recommended that reference to "like offence" be deleted wherever it occurs, on the ground that it is tantamount to punishment without due process of law. Similarly, the words "is likely to do" should be eliminated.

Section 31.71 (1) - Mergers

It is submitted that the entire definition of "merger" needs

revising in view of a number of uncertainties raised by it:

- the section speaks of "any control" which does not equate with "control"; control is generally more than 50% or, depending upon the circumstances, a lower percentage, but the expression "any control" could be any quantity.
- the meaning of "market" is not clear and there is no indication of what criteria would be used to determine the 20% of the market referred to in subsection (2), whether number of products or dollar value, etc. Since the section speaks of "any market" this could be interpreted as a remote geographical area, unrelated to a province or Canada as a whole.

Section 31.71 (2)

The inclusion of a definition of "horizontal merger" is essential.

Section 31.71 (4)

We consider that the Board should be required to consider each of the factors set out in subparagraphs (a) through (n) in the interests of a complete and thorough review.

We recommend the deletion of "such of" in the third line

and "as, on the information before it, the Board considers to be relevant".

Section 31.71 (5)

This subsection should begin with the words "Subject to subsection (7)". In addition, it is suggested that the expression "substantial gains in efficiency" requires clarification.

Section 31.71 (9) (10) (11)

These subsections should be recast to require that the Advocate give his opinion to the Foreign Investment Review Agency before a decision of the Governor in Council is promulgated, and that he shall have no further right of review. In other words, the decision of the Cabinet under the Foreign Investment Review Act should be final.

Section 31.74 - Orders in Respect of Patents, Trade Marks, etc.

The power of the Board to revoke should be limited to the case where the remedies provided for in paragraph (a) to (c) have been tried and have not achieved the desired result rather than revocation taking place at the discretion of the Board on the ground that the remedy will not, in the opinion of the Board, suffice to stimulate or restore competition in any market. Similar reasoning applies vis-a-vis paragraph (e) of section 31.72 (2) and paragraph (c) of section 31.73 (2).

Section 31.76 - Specialization Agreements

It is recommended that the definition of "specialization agreement" be amended to refer to "product" in order that services may be included. This is seen as being advantageous in those situations where an arrangement or agreement is established for the provision of a service

in a community by less than the existing two or more suppliers where the area to be serviced could no longer support or sustain, on economic terms, the provision of the service by those suppliers.

Any amendments to include services would necessarily require amendments and a restructuring of the section to differentiate between the provisions dealing with articles and those with services.

Section 31.8 - Competition Board - Court of Record

If the Board is to be constituted as a court of record, it should be constituted a superior court of record. This should be true of the Competition Appeal Tribunal if our recommendation in that respect is accepted.

Section 31.91 - Preliminary Application

It is recommended that an amendment be made to this section whereby the member of the Board hearing the ex parte application of the Advocate should not be a member of the panel conducting the related review.

PART V - OFFENCES IN RELATION TO COMPETITION

Section 32 (4)

With respect to subparagraphs (b), (c) and (d) we consider that reference to persons "outside Canada" is unnecessarily restrictive. We recommend that the rationale of Section 138 (2) (a), (f) and (g) of the Bank Act be continued and that the provisions refer to the domicile of the deposit, loan or other service.

We note that no provision has been made with respect to

services performed in Canada on behalf of a person who is outside Canada (Section 138 (2) (f) of the Bank Act) and recommend that the omission be rectified.

Section 32.1

The word "unduly" should be added to line 7 following "Canada to" since any less restrictive conduct should not be criminal in nature.

Section 33 (3)

If section 33 is not withdrawn as we recommend, the definition of monopoly previously found in section 2 of the Combines Investigation Act excluded a monopoly derived from the exercise of a right or enjoyment of any interest derived under any other Act of the Parliament of Canada. It would be inequitable to omit a similar provision in the subject subsection since it should fall within the right of Parliament to grant a monopoly at its discretion.

Section 39.12 (3) (b)

As presently drafted the paragraph is ambiguous. We believe that the following would properly express the intent:

"(b) where appropriate, whether the cost of administering the relief claimed in the proceedings is warranted by:

- (i) the sufficiency of the number of members of the class, and
- (ii) the likelihood of each member having suffered a significant quantum of loss or damage."

Section 39.14 (1)

We suggest that after "action" in the fourth line, insert "or refuses to include in the class all potential class plaintiffs." Also,

that after the word "class" in the seventeenth line, the following words be inserted: "or of the excluded potential class plaintiffs. "

Section 39.2

We have spoken to the matter of costs in the main brief, and urged that costs be in the cause. We recognize in this respect that section 39.22 (f) would permit the promulgation by regulation of rules in this respect, and that subsection (2) provides for public discussion prior to such promulgation.

PART VII - INVESTIGATION OF MONOPOLISTIC SITUATIONS

Section 47 (1)

We prefer the existing requirement that the Director be required to obtain the certificate of the Minister before carrying out the inquiry into other than monopolistic situations or restraint of trade. Otherwise, given the broad terms of the preamble to the Act, the Advocate will have virtually unlimited authority to make inquiry into any aspect of business in Canada. We question that such would be intended, as it appears to parallel the responsibility of the Government and of the Parliament of Canada.

APPENDIX "FTE-51"

Brief Submitted By
National Automotive Trades Association
of Canada
To The
House of Commons Standing Committee on Finance,
Trade, and Economic Affairs
in Response to the
Notice of Public Hearings
On
the Subject Matter
Of
Bill C-42

An Act to Amend the Combines
Investigation Act and to amend
the Bank Act and other Acts
in relation thereto or in con-
sequence thereof

NATIONAL
AUTOMOTIVE TRADES ASSOCIATION
OF CANADA

May 20th, 1977.

TELEPHONE (416) 438-6855

705 PROGRESS AVENUE
UNIT 17
SCARBOROUGH, ONTARIO
M1H 2X1

DAVID S. PROWSE, C A E
EXECUTIVE VICE-PRESIDENT

Mr. Norman Caffik, M.P., Chairman,
Standing Committee on Finance, Trade
and Economics Affairs,
House of Commons,
Ottawa, Ontario.

Dear Mr. Caffik:

The National Automotive Trades Association (N.A.T.A.) is pleased and privileged to respond to the invitation of the Chairman and members of the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs to submit its views with respect to Bill C-42, the second stage revisions to the Combines Investigation Act.

For over a quarter of a century N.A.T.A. has represented service station dealers, garage operators and body shops at the retail level across Canada. The National Association, is made up of provincial organizations and together they represent 43,261 small businessmen engaged in automotive servicing and repairs.

Throughout its history, N.A.T.A. has continually engaged at both the federal and provincial levels in encouraging and promoting fair trade practices and competition guidelines adapted to the changing market conditions and increased economic integration.

N.A.T.A., especially in the field of marketing practices relating to the supply and sale of oil and gasoline products, has expended considerable efforts in promoting the establishment of fair dealings and the adoption of principles of conduct as a counterbalance to the enormous powers which the monolithic suppliers can exert.

N.A.T.A. has participated actively in any number of investigation relating to trade practices in the distribution and sale of automotive products as well as in submitting briefs to the various competition proposals dating back to 1970 with the tablin of the draft Competition Bill.

On December 1, 1971 written representations were made to the then Minister of Consumer and Corporate Affairs (Mr. Basford) relating to Bill C-256, the Competition Act. Of particular interest to the present proceedings is a quote from N.A.T.A.'s representation

to Mr. Basford.

The National Automotive Trades Association wishes to reiterate its strong approval for the general purposes outlined in the Bill. It wishes to endorse the attempt you and the officers of your Department are making in rationalizing competition policy in a free market economy and in providing effective safeguards against predatory, unfair or inequitable trade practices. The National Automotive Trades Association also approves the establishment of a Competitive Practices Tribunal where certain practices may be scrutinized and abuses of our competitive system attenuated or eliminated.

More recently N.A.T.A. appeared before the Senate Committee with respect to Bill C-2 and again permit us to refer to two paragraphs from that appearance.

The Committee will perhaps take some pleasure in being informed that at the last Annual Convention of the National Automotive Trades Association, held in Winnipeg in October, 1974, the Association unanimously adopted a resolution supporting in principle the amendments proposed in Bill C-2 and endorsing the legislative measures being taken.

Particularly, the Association welcomes a return to a more selective approach to reform legislation as is evident in the several provisions of the Bill. The Association is confident that this approach will tend to attract a greater or broader range of support from the business community in particular and from the public as a whole. Hopefully, consideration of the Bill and of the several representations founded thereon will not result in an exercise in futility as was experienced with the now-defunct Competition Bill. Hopefully, also, the members of the Association with regard to the marketing and price practices current in the supply and sale of oil and gas and automotive products will obtain from the legislative proposals some redress to the grievances they have so often and so long expressed.

This brief supports the provisions of Bill C-42 primarily in the interests of the members of N.A.T.A. and their customers. We are sincerely convinced that we are acting in the interests of all consumers and small businessmen of Canada. We are persuaded that enactment of the Bill would substantially serve the declared objectives of the preamble to the Act, namely:-

"to provide an economic environment that is conducive to the efficient allocation and utilization of the nation's resources, by the maintenance of an adaptable economy

that facilitates the movement of resources in response to market incentives
by removing barriers to such mobility and
by protecting the freedom of economic opportunity and choice
by discouraging unnecessary concentration and the predatory exercise of economic power."

Most of the members of our Association find themselves in severe economic difficulties primarily due to the exercise of market power by a few large oil companies. In our judgment, the retail gasoline industry would be more adaptable and competitive than it is and, the competitive and financial position of the members of our Association would be much stronger if, certain of the provisions of the Bill had been in effect during the last several years. It is not obvious, however, that the enactment of the Bill at this date would be of benefit to many of them; it is an open question how many existing retailers would still be in business when the provisions of the Bill become operative. For those who remain, for those who follow, and for society at large, speedy enactment is in our view, vitally important.


The brief was prepared at our request by Professor A. Milton Moore of the Department of Economics of the University of British Columbia, and Messrs. L.M. Joyal, Q.C. and G.H. Robichon of Honeywell, Wotherspoon, our legal counsel.

The submission has been carefully studied, revised to some extent and adopted by the executive. We wish it to be regarded as the official statement of the executive, acting on behalf of, and as authorized by, the membership.

Sincerely,



P.A. Dickson
President.



David S. Prowse, CAE
Executive Vice-President.

INDEX

LETTER OF TRANSMITTAL

INDEX

ORGANIZATION OF SUBMISSION

GASOLINE RETAILING 1950 - 1975

1950 - 1975 IF C-42 HAD BEEN IN PLACE

PREDICTION OF CHANGES C-42 MAY MAKE

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

SOURCES

ORGANIZATION OF SUBMISSION

THE RIGHT TO COMPETE

It was the custom of a former Director of Investigation and Research, the Combines Investigation Act, to start his annual reports with the statement that the Act did not require companies to compete but was designed to prevent companies from restraining others from competing.¹ Unfortunately, the success achieved in this endeavour has not been impressive. We consider that Bill C-42 would be beneficial to Canadian consumers and small businessmen mainly because several of its provisions are designed to achieve that objective.

The argument of our brief falls into four parts. First, we review the experience of the gasoline retailing industry since World War II.² Then we examine what the effects of several of the provisions of the Bill would have been if they had been in effect throughout the period. The third section discusses the effects on our industry and the benefits which could accrue to consumers if the Bill is enacted in the near future. The final portion sets out specific detail of issues we support, those that require strengthening, modification or alteration for the reasons set out in the fourth part of this submission.

1 See, for example, Report of the Director of Investigation and Research, Combines Investigation Act, for the year ended March 31, 1971, page 9.

2 Substantiation of our account can be found in the documents listed in the Appendix to the brief.

GASOLINE RETAILING, 1950 - 1975

By the early 1950's the retailing of gasoline had settled into a temporary stability. Most gasoline was sold to motorists under the major brand names of a few large oil companies through a network of franchised dealers. The dealers were of two types. Most of the so-called independents, who did not rent their stations from their suppliers, received some minor financial assistance from them in the form of equipment loans or mortgages. A few won discounts of 1 or 2 cents per gallon from the otherwise uniform wholesale price.

Especially in the cities, the greater part of the sales were made by the lessee dealers who rented their stations from their major oil company suppliers. The lessee dealers enjoyed a competitive advantage over the independent dealers in that they paid rents which were less than the annual costs to the owner of property taxes, maintenance, depreciation and a nominal return on the capital tied up in the stations. The rental subsidy amounted to about 5 cents per gallon. In most urban markets, the rental subsidy made it unprofitable for an independent dealer to build or remodel a station and they were gradually displaced by the lessee stations. However, renting a station for less than cost was a mixed blessing to the lessee dealer. He was constrained to act as the lessor company's sales representative and the major companies built so many stations that the average volume of sales per station remained very low. In consequence, the typical dealer became very dependent upon a relatively high margin to

cover his costs. In fact, for many dealers operation of the gasoline pumps did not pay its way; these dealers were kept in business by their repair and maintenance operations.

It is noteworthy that, during this period and ever since, the number of service stations built was not determined by "the movement of resources in response to market incentives." The motorist was not able to register his preference for more stations and a higher price level or fewer stations and a lower price level. Obviously, lowering its wholesale price to service stations in order to win a larger share of the market would not have been a profitable tactic for any of the major companies. It was also unprofitable for any company not to follow the price leader when it posted price increases or decreases. With rare exceptions, the wholesale prices charged by the several companies were kept within a fraction of a cent per gallon of each other in each of the delivered price zones.

The competition between the major companies almost exclusively stressed service, convenience, advertising and sales promotion by the so-called "giveaways, games and gimmicks." The tied dealers usually were constrained to participate in the sales promotion schemes -- often unwillingly.

A crucial element of the competitive strategy of that decade was "maximum sales representation" -- which resulted in the saturation of the market with service stations. Repair and maintenance

facilities were built as an adjunct to selling gasoline. Later, many car washes were added, also for the purpose of boosting gasoline sales. Few of the lessee service stations, repair bays or car washes built during the 1950's could have passed the market test of being able to cover their costs if they had been built and operated by independent dealers. The losses sustained by the oil companies on the ownership of stations were covered by the marketing margin between the cost of refining crude oil and the wholesale prices of refined products.

The next distinctive set of market conditions emerged during the price war period of the late 1950's and early 1960's. The average volume of sales of the conventional major brand dealer was so low that it became profitable for new entrants to sell non-brand gasoline for 2 to 5 cents per gallon less than the price charged by nearby major brand dealers. By cutting prices, the non-brand dealers frequently sold several times the average gallonage of the major brand lessee stations. The price cutting quickly swept through most of the large urban markets in all but the Atlantic provinces. Then the major companies blew the whistle to end the game. Blowing the whistle consisted of demonstrating to the non-brand dealers that they would not be allowed to undercut the prevailing prices posted on the pumps of the major brand stations by more than 1 or 2 cents per gallon. That demonstration took the form of lowering the pump prices at all of the major brand stations in the vicinity of a price-cutting, non-brand station. In order to engage in this competitive tactic, the major companies had first to gain control over the setting of prices of the

stations operated by their nominally independent retail dealers. To accomplish this, the dealers were offered a Hobson's choice. They could continue to buy gasoline at the unchanged wholesale price or they could convert to selling on consignment. If they refused to convert to consignment selling, they would be unable to meet the lower prices being charged by the major companies at the stations which had converted because the latter were used to engage in the price wars with the non-brand dealers. In the event, nearly all of the major brand dealers in the price war areas agreed to consignment selling in order to survive.

The price wars were brief skirmishes in most markets. The non-brand dealers quickly got the message and limited their price cutting to the indicated 1 or 2 cents per gallon below the uniform price posted at the major brand stations. By the middle of 1963, the threat posed by the non-brand dealers to the market shares of the major companies had been brought to an end, with the notable exceptions of a few large urban markets in central Canada. Possibly partly in response to the activities of a Royal Commission of Inquiry, consignment selling was eventually discontinued.

The proliferation of stations was not resumed and the average volume of sales per station increased steadily. In British Columbia the average sales by lessee stations roughly doubled from about 125,000 to 250,000 gallons per year between 1963 and 1973. It was not unusual for a lessee station to sell half a million gallons annually. A few reached one million gallons

without keeping customers waiting during the peak hours of business.

There were few other notable developments until the 1970's. Then, by mid-1974 the introduction of price discount self-serve gas bars by the major companies gathered momentum and the conventional independent and lessee dealers again found their survival threatened. This time the upheaval eliminated large numbers of dealers. It has been said by spokesmen for some of the major companies that the introduction of the self-serve stations was prompted by the gradual increase in the share of the market won by the non-brand gas bars. In our view, the abrupt reversal of market strategy from maximum service and convenience to no service and a minimum of convenience requires a fuller explanation which perhaps no one is in a position to offer. Whatever the reasons, the marketing strategy of the major oil companies has been stood on its head in almost all urban centres throughout North America.

As recently as the mid-1960's the major companies insisted that few motorists were price conscious; they were said to be concerned only about service and convenience. By 1975 the sales representatives of the same companies were declaring that a substantial proportion of motorists preferred to serve themselves with the inducement of a saving of as little as 1 cent per gallon. They also conceded that there had been a wasteful proliferation of stations during the 1950's although, at the

time, their predecessors ridiculed that allegation.

Whatever criticism may be made of the performance of the major companies, we must concede that, once fixed with an idea, they have been supremely energetic in its execution. For example, during the twenty-two months from January 1975 to October 1976, one company took out of service four conventional lessee stations for each self-serve gas bar it opened in the City of Vancouver. The total number of stations was reduced by 25 percent.

Initially, nearly all of the new, big, expensive, self-serve gas bars were operated by employees or commission agents of the major companies that built them. Most still are. According to statements made by the companies' officers, a large self-serve station with eight or more hoses must sell at least a million gallons of gasoline annually to be financially viable. That is, the new self-serve gas bar must sell at least four times as much gasoline as the average conventional, full-service lessee station with repair bays did in 1973. But there was great excess capacity in service stations in 1973. An estimate made by the British Columbia Energy Commission placed the excess capacity at about 50 percent; that is, one station in two could be closed without causing inconvenience to the motorist. In the face of such excess capacity, the target sales volumes set for the new self-serve gas bars could be realized only by price cutting.

At first, the prices posted at the gas bars were 2 to 5 cents per gallon less than the average price at nearby conventional

major brand stations. Since total sales of gasoline increased slowly or not at all during this period, the gas bars could sell gasoline only by taking sales away from the conventional major brand stations. As the number of gas bars increased, the lessee dealers came under greater and greater financial pressure. There were several price developments during this period of rapidly rising crude oil costs and by mid-1975, in many markets, the retail prices being charged at the self-serve gas bars operated by employees or commission agents of the major companies was between 1 cent less than and 2 cents per gallon more than the wholesale price.

In addition, the increase in sales by the new gas bars was not always matched by the volume of sales of the conventional stations that were being closed down. Consequently, the conventional dealer not only lost his margin between the cost and selling price of gasoline, he also lost sales volume. If the major companies had not extended some financial assistance to them, most of the lessee dealers of the stations that were not slated to be closed down would have gone bankrupt. To prevent that unplanned outcome, the major companies reinstated the two forms of financial assistance used during the price war period of the early 1960's. In British Columbia the dealers are granted the so-called Temporary Competitive Allowances. Provided that the dealer agrees to price competitively as suggested by the major company, he is granted a discount from the nominal wholesale price, according to a schedule. Some dealers receive

larger discounts than do others. In effect, the co-operating dealer is guaranteed a margin of about 8 cents per gallon. In the other provinces the prevalent form of financial assistance is selling on consignment. In either case, the supplying company effectively sets the retail price.

In consequence, a small number of oil companies now set the retail prices of gasoline at nearly all major brand retail outlets in the urban markets of Canada outside the Atlantic provinces. And, further, the major companies will be in complete control of the market once they co-ordinate their pricing. They need have no fear of the non-brand distributors and dealers. The independent distributor knows that if he were to try to increase his sales by pricing more than a cent or two below the company-operated major brand gas bars, he could be driven out of business by a price war.

It may be significant that in April a Vancouver newspaper reported a statement of a leading company to the effect that the pump prices had to be raised because profit rates were depressed.³ The announcement was followed almost immediately by a small increase in the level of prices. This pricing behaviour, which goes under the euphemism of 'open pricing' if there is no recognized price leader, is typical of the competitive behaviour of a small number of companies which, together, control a market. From now on the price of gasoline at the pump will be set by the same process of open price communication between the few major

3 The Province

companies that always has determined the wholesale price. The levels of prices and profits which emerge in these circumstances do not differ significantly from those set by unlawful formal price agreements. The "conscience of management" is the only protection that the consumer has from unreasonably high prices. Once a few companies find themselves in this market situation there is no feasible action open to them which would make the industry responsive to market incentives in keeping with the textbook description of the operation of the free enterprise system.

The major oil companies will be freed of their joint monopoly position only if gasoline retail outlets are again operated by independent businessmen. The major companies have repeatedly stated that their objective and desire is to turn the operation of the self-serve gas bars over to lessee dealers. But this is not feasible. Supervising one or a few self-serve gas bars offers no scope for the managerial and entrepreneurial talents and special skills of the competent operator of a conventional stations with repair bays. A lessee dealer interposed between the major company and the gas bars it owns would be like a third wheel on a chariot.

It may be claimed that the motorist is now getting a bargain because a large number of redundant service stations have been closed and the margin allowed to the lessee dealers is only about 60 percent of the average margin taken in the large cities in 1973. It is also claimed that the urban motorist benefits because the net amount received by oil refineries for gasoline

supplied to service stations in the cities is significantly less than the equivalent wholesale price paid by lessee and independent dealers in rural areas. The latter are not on consignment and do not receive TCA because the market has not been disrupted by the conversion to self-serve gas bars. Finally, it is claimed that the amounts realized by the oil companies at the refinery door are several cents less than the maximum prices approved by the Anti-Inflation Board.

On the other hand, the costs of the recent consolidation of gasoline retailing have fallen in the main and with greatest severity upon the major brand dealers who have left the business. Those who have survived have lost their status as independent businessmen and the margins allowed to many are barely sufficient to keep them solvent. Many more bankruptcies are expected.

Secondly, it is not customary to commend someone for his improved behaviour when he stops banging his head against the wall. Rather than giving the oil companies merit points for reducing the excess capacity in service stations, we should reduce the demerit marks given because they created the excess capacity.

The current situation is unsatisfactory from the point of view of the motorist because the number of gasoline pumps, the number and location of automobile repair and maintenance garages and car washes are not being determined by the "movement of resources in response to market incentives." No company or group of

companies can calculate how many service stations best serve the motorist's preferences. The only technique known to man for discovering how many gas bars, repair garages, car washes, shoe factories, dry cleaners, pulp mills, hair dressers, or whatever, that there should be, is the exposure of an investment to the market test of profitability. We would know that there were the correct number of service stations only if there were a fairly large number of independent retail dealers, some of whom used low prices and high volumes of sales as their competitive strategy; if the operation of the service stations stood on its own, without being subsidized by or having to subsidize any other economic activity; and if, on average, the capital used to build a new station realized an average rate of profit. Selling gasoline is not functionally different from selling hardware or clothing. We shall never know whether there is the right number of service stations so long as losses on retailing and distributing are covered by wholesale prices that are higher than the competitive level and so long as the stations are not operated by independent dealers who compete with one another on an even footing, none being advantaged or disadvantaged by price discrimination.

It is not likely that these market conditions will ever appear in Canada because no government will ever order the oil companies to divest themselves of the ownership of service stations and gas bars. We now turn, therefore, to an examination of what would have happened if the provisions of Bill C-42 had been in effect throughout the postwar period. Would the consumer have been better served by the industry?

THE EFFECTS IF BILL C-42 HAD BEEN IN EFFECT SINCE 1950

To answer our question, we return to the year 1950. In our review of the postwar history of the industry, we stated that the lessee dealers possessed a competitive advantage over the major brand independent dealers who owned their stations because the lessee rented his station for less than its cost. Partly in consequence, the lessee stations displaced the independents in the large cities.⁴ The amount of rental subsidy received varies from lessee to lessee. In substance, if not in form, the rental subsidies constitute price discrimination. When he was being crowded out of the market, the independent dealer made a valid point when he complained that he had devoted most of his adult life to building up a business only to be made insolvent by subsidized lessee stations built close by just as his operations were beginning to be profitable. Even if he had been able to borrow the money required to rebuild his stations to match the extravagance of his new competitors, he would have gone bankrupt because he would have been unable to charge prices high enough to recover his capital.

The motorist was disadvantaged because the rental subsidy distorted the allocation of resources in response to market incentives. If every lessee station had had to cover all the costs of its operations most would have gone bankrupt. The over-

4 Small volumes of gasoline are still sold by independent dealers who operate gas pumps as a sideline to other businesses. A few such sideline operations e.g. by car dealers, sell large quantities. But very few standard service stations with repair bays and not operated as sidelines have survived in the cities.

building of stations in the 1950's would not have reached the proportions that it did. It may be objected that the requirement that each lessee station should have to cover its costs is too stringent a rule. Let us suppose, therefore, that most of the lessee stations had been built by independent distributors who operated chains of service stations. The conclusion holds provided only that the prices which the distributor chains paid for their gasoline supplies was lower than the prices paid by the competing independent dealers by no more than the difference in the costs of selling to the two classes of customers. In the absence of significant price discrimination in favour of the chains, they would not have been able to cover their costs if they had build anything like the number of lessee stations that the major companies opened. The overbuilding would have been prevented.

If only half as many stations had been in existence in, say, 1959 as there actually were, the average volume of sales per station would have been twice the actual volume. That is, the average volume could have been as high in 1959 as it actually was in 1973. The average service station dealer could have covered the cost of operating the gas pump part of his business with a mark-up which was little more than one-half the mark-up

actually required. Obviously, the gain to the motorist could have been very substantial.⁵

It would be misleading, however, for us to argue that the over-building would have been prevented if the Competition Act including all of the Stage II amendments had been in effect throughout the period. In 1961 the Restrictive Trade Practices Commission indicated that it did not consider that the rental subsidy constituted unlawful price discrimination under Section 34 of the Combines Investigation Act. The Commission rejected the argument made by a distributor that the total cost of selling gasoline to a lessee dealer was greater (by the amount of the rental subsidy) than the cost of selling gasoline to an independent dealer. The Commission argued that the loss on the leased station was "not related to the cost of making a sale of gasoline but, rather, to the provision of service station facilities."⁶ Although this refusal to look through the form to the substance of an interrogated set of contracts is

5 The suggestion that the number of stations could have been half the actual number is not an exaggeration, it is an understatement. A study made for the B.C. Royal Commission on Gasoline Price Structure estimated that in 1963 the excess capacity was 45 percent. Between 1963 and 1973 the number of stations decreased by almost 10 percent while the average volume of gasoline sold in the province by lessee stations doubled. Yet, a study made by the British Columbia Energy Commission suggested that the excess capacity was still 50 percent in 1973. The accuracy of this conclusion is supported by the fact that there is rarely a line-up at the gas pumps today despite the closing down of more than one-half the lessee stations in most urban markets.

6 Report of the Restrictive Trade Practices Commission Concerning the Distribution and Sale of Gasoline in the Toronto Area, Alleged Price Discrimination -- Texaco Canada Limited (Ottawa: Queen's Printer, 1961) page 27.

incomprehensible to us, we are not confident that the courts would not make the same distinction.

Section 34 has been in effect for many years and it has been almost totally ineffective. Bill C-42 would make extensive changes in the wording but may not change the force of the provision substantively. No offence is committed unless a company engages "in a practice of discriminating" and that qualification is by no means free of ambiguity.

Hope that the Competition Act will be more successful in achieving its stated objectives than previous legislation has been. It lies mainly with the provisions of Part IV.1 which deals with the matters reviewable by the Competition Board. The new section 31.77 would empower the Competition Board to make an order restraining price discrimination, on an application by the Competition Advocate and after affording every person against whom an order is sought a reasonable opportunity to be heard. The Board may make such an order only if it finds that "the practice has impeded or is likely to impede, substantially, the expansion of an efficient firm, or a firm that, but for the practice, would be a strong competitor in a market."

Unfortunately, the new provision is not free of defects. It applies only when "any supplier of an article is engaged in a practice of supplying the article to different customers who are in competition with each other at prices which differ

according to the different quantities purchased by them from the supplier . . . " It could be argued that the provision does not apply to any of the several forms of price discrimination prevalent in the distribution of refined petroleum products because there is no systematic relationship between prices charged and quantities bought. Since the quantities bought by competitors are not the same or even similar, it could also be argued that Section 34 (just discussed) does not apply either.

If we assume that, in 1950, a Competition Board ruled against each of the several types of price discrimination practised by the major companies in the sale of gasoline through retail outlets, including the rental subsidy, we also must make an assumption concerning the nature of the restraining order issued by the Board. Since the amount of the rental subsidy varies from lessee dealer to dealer, the only way to eliminate the discrimination altogether would be to require that the rent of each lessee station be not less than its cost. If that rule had been enforced from 1950 onward, it would have prevented the overbuilding of stations.

It is most unlikely that any Canadian government agency would ever be so bold. As an alternative, we shall assume that the Competition Board ignored the discrimination between different lessee dealers of the same company and required only that the discrimination between lessee dealers as a group and the independent dealers as a group be discontinued. Such discrimination would be offset in a rough and ready way if the

uniform wholesale price that was charged by a company for gasoline sold to its independent major brand dealers was less than the uniform price of gasoline sold to all its lessee dealers in the same market, by the average rental subsidy per gallon enjoyed by its lessee dealers in that market.

If the discrimination between lessee dealers as a group and the major brand independent dealers, as a group, had been eliminated, far fewer independent dealers would have been forced out of the market and, for that reason only, fewer lessee stations would have been built. But it is doubtful that the greater part of the overbuilding of stations during the 1950's would have been prevented.

We turn, therefore, to the price war period of 1959 to 1962 on the assumption that the overbuilding during the previous decade had been only moderately less than it actually was. And we assume that Section 31.77 (just discussed) prevented the major companies from extending temporary competitive allowances that were not uniform to all dealers in a market. We may also assume that the new Section 31.3 enacted effective 1 January, 1976, as part of the Stage I amendments, was in effect. This section provides that the Competition Board may order a "supplier to cease to carry on the practice of consignment selling" if the Board finds that the consignment selling has been introduced by a supplier of a product . . . for the purpose of

- (a) controlling the (retail) price . . . or,
- (b) discriminating between consignees or between dealers to whom he sells the product for resale and consignees . . . "

The major companies used the control over retail prices, which they gained by selling on consignment, to fight price wars. We may assume, therefore, that the Competition Board made a finding that the consignment selling had been introduced for the purpose of controlling the retail price. So we assume that the Board issued an order that the selling on consignment be discontinued and that the companies complied with the order.⁷

If the major companies had been restrained from selling on consignment or granting discriminatory allowances, there would have been only one way by which they could have met the challenge of the price-cutting non-brand distributors in the late 1950's and early 1960's. They could have lowered the wholesale prices of gasoline in the markets where the price cutting dealers were active. The outcome of the ensuing struggle between the major companies and their dealers, on the one hand, and the non-brand distributors and dealers who typically held less than 15 percent of the market,⁸ on the other hand, would have depended in large part upon the relative wholesale prices

7 This may not be a realistic assumption. It is perhaps more likely that the oil companies would lodge an appeal to the courts on a point of law and then would argue that their temporary use of consignment selling (of only a few years duration) did not amount to a practice of consignment selling. The companies would probably argue also that the consignment selling had not been introduced for the purpose of controlling the retail price but only to keep their dealers from going bankrupt.

8 Considerably more in the large urban centres of Ontario and Quebec.

of major brand and non-brand gasoline.

In the four western provinces the non-brand distributors were in a very insecure position. They lacked continued access to imported supplies at competitive prices. Consequently, by acting in concert, the major companies could have put them out of business or quickly won a price war with them. All that was needed was that the companies which supplied the non-brand distributors refrain from lowering the prices of non-brand gasoline to match the decreases in the wholesale prices of major brand gasoline.

At this point in our story, we must invoke yet another provision of Bill C-42, namely, the new Section 31.73 which deals with joint monopolization. This section empowers the Board to issue restraining orders if it finds that a small number of companies achieve or seek to achieve substantial control of a market by adopting closely parallel policies or closely matching conduct. In these circumstances the Board may issue an order directing the companies to cease to engage in conduct which the Board finds to have had or to be likely to have one or more of the following effects:

- (a) restricting entry into a market;
- (b) foreclosing to a competitor sources from which he might obtain a product or outlets through which he might dispose of a product;
- (c) eliminating a competitor by predatory pricing . . . by narrowing the margin between the cost to a

- customer and the price the customer can obtain in the market, or by any other predatory practice;
- (d) directly or indirectly coercing a competitor into avoiding, abandoning or restricting competitive behaviour, or punishing him for past competitive behaviour, or otherwise disciplining him;. . . or
- (f) otherwise restraining economic activity."

We may be quite confident that a Competition Board could have prevented the major oil companies from ganging up on the non-brand distributors if Section 31.73 had been in effect. It is instructive to inquire what the difference would then have been between the wholesale prices of major brand and non-brand gasoline. It is not difficult to deduce what probably would have happened although, of course, no one can say with certainty how past events might have been altered. If the major companies had been constrained from engaging in any form of concerted behaviour, it is most likely that the companies which were supplying the non-brand distributors would have kept them in business by renewing their supply contracts at prices which were not higher than the effective wholesale prices of major brand gasoline.⁹ If so, there would have been no point to a major company leading the wholesale price of major brand gasoline down to an unprofitable level temporarily, to put pressure on the non-brand distributors. In consequence, the major brand

9 If they had not done so, yet another new section of the Competition Act could have been invoked.

and the non-brand dealers would have had to fight their battles on their own. The probable outcome is that the excess capacity in gasoline stations would have been eliminated. No one knows what share of the market the non-brand dealers would have gained but there is no reason for us to suppose that it would have been larger than the maximum shares they attained immediately prior to the price wars. To survive, the major brand dealers would have had to match any price cuts by the non-brand stations. The stations which survived, whether major brand or non-brand, would have been those with the best locations and most aggressive and efficient managers.

At the time it was claimed that the non-brand stations possessed an unfair competitive advantage because the cost of their gasoline supplies was a few cents less than the cost to the major brand dealers. Owing to the existence of complex contractual relationships and the fact that neither the products nor the facilities obtained by service station operators from their suppliers were uniform, it has not been possible to determine how significant the initially lower cost of gasoline to the non-brand distributors was or, indeed, whether the most aggressive price discount dealers, whose operations prompted the major companies to react with a price war, always enjoyed a cost advantage at all. The circumstances differed in different markets. Whatever the actual circumstances in that respect, the crucial advantage possessed by the non-brand retail dealers immediately before the price war started was

not the cost of their gasoline supplies but rather the volume of their sales.¹⁰ This point has been stressed by the largest Canadian oil company as part of the explanation and defence of its current policy of closing conventional stations and opening large self-serve gas bars.

In any event, whatever the cost advantage possessed by some non-brand distributors and dealers when they began to expand their share of the market, it would have been reduced once the major brand dealers began to fight back by matching the pump prices of non-brand gasoline. If the price leader had lowered the wholesale price of major brand gasoline to be comparable to the prices paid by the most aggressive of the non-brand dealers and distributors, it is inconceivable that any of the major companies would deliberately have restored the differential. Eventually, a fairly stable spread between the two prices would have emerged, such that the amount obtained by a refinery, net of all costs of selling and distribution, from selling to its major brand and non-brand customers would be about the same.

We are confident in our conclusion that the excess capacity would have been eliminated by the struggle between the major brand and non-brand dealers during the early 1960's if the provisions of Bill C-42 had been in effect throughout the period. For this beneficial outcome to emerge it was required

10 Some independent self-serve non-brand gas bars which sell very large quantities still cover their costs with a mark-up of only 2 to 3 cents per gallon.

that the major companies not intervene. Once the excess capacity had been eliminated -- at considerable cost to all parties concerned except the consumer -- the potential competition of new entrants would have prevented a recurrence of the overbuilding. Since they would realize that they could not protect uneconomic stations which sold small quantities of gasoline from the competition of the stations that sold large volumes, the major oil companies would have changed their competitive strategy.

The competitive struggle which was required to eliminate the excess capacity would have imposed severe costs upon all of the dealers -- both major brand and non-brand. Something like one-half of the service stations would have been forced to close. The major brand dealers would have borne most of the burden because they held more than 85 percent of the market in most of the price war areas. It would have been unfortunate that such severe costs had to be borne by persons who did not create the market imbalance. But such inequities are characteristic of industries which are dominated by a few companies. The oil industry is unique only in that its market upheavals are so dramatic that they are highly visible to the general public.

The number of stations which were closed because no dealer could stay solvent when operating them would have been substantially less than the number of conventional lessee stations closed down in the conversion to self-serve operations during

the last three years. This is so because almost no new stations would have been built during the period of adjustment. In contrast, in most urban markets, so many self-serve gas bars have been opened that there would be no queues at the pumps if all of the conventional stations were closed down. We may conclude that the costs of the competitive solution to the existence of excess capacity would have been substantially less than the costs imposed by the recent conversion to self-serve operations. It is also apparent that the benefits to the consumer and to the next generation of service station operators would have been much greater. To explore this prima facie conclusion we shall compare the conditions which actually exist today with those which would have existed since the early 1960's. To do so we must resume our account of what we think would have happened in the early 1960's if the provisions of Bill C-42 had been in effect.

Once the redundant stations had been closed, the conditions of the gasoline retailing industry would have been free of dramatic developments such as price wars and the upheaval caused by the sudden replacement of full service conventional stations by self-serve gas bars. Once the dust had settled a proportion of the major brand dealers would have returned to their former competitive behaviour. They would stress service and would take larger margins than the gas bars. However a substantial proportion would have discovered that low mark-ups could be profitable and they would not want to become vulnerable again to the price cutting by the non-brand dealers. So they would stay with the low margin - high volume sales policy.

In such circumstances, it would have been profitable for the oil companies to convert some of their lessee stations which sold the highest volumes, to self-serve operations.

If events had followed this course, there would have been no need for the massive conversion to self-serve operations of the last few years and the severe costs which fell unevenly - and unfairly - on dealers would have been avoided. Moreover, it could have been said that there was the right number of service stations and the right mix between self-serve gas bars and full service conventional stations because both would have been determined by the response to market incentives. The prices charged by the dealers who operated conventional stations would have been higher than those charged at the gas bars by amounts equal to the costs of the extra services. The motorist would have decided how much extra service he wanted to buy at prices equal to their cost. The low margin policy of the gas bars, both major brand and non-brand, would have restrained any tendency for the operators of the full service stations to increase their margins to yield more net revenue than was required to cover the full cost of the operation of the gas pumps when they were serving as many customers as they could conveniently handle during the rush hours.

In the circumstances described, because the major companies would not be using their market power in ways which prevented the market from working efficiently, the number of automobile repair garages would be limited to the number needed to meet

the demand of motorists for service. During 1974 to 1976 when large numbers of repair bays of the lessee stations were being taken out of business, the major companies assured motorist that they would have no difficulty in having their cars repaired and maintained because there had been substantial excess capacity in repair bays. If the major companies had not intervened during the early 1960's that excess capacity would have been eliminated then and the auto repair industry could have stayed in equilibrium from then on. For the avoidance of excess capacity it is necessary that repair garages be built for the purpose of making a profit from their operations as repair garages -- and not for the purpose of increasing sales in a related industry.

Similar statements hold with respect to car wash facilities.

To complete the section of our submission we discuss one more effect of Bill C-42. Reference was made earlier to the new Section 31.73 which deals with joint monopolization. This section would empower the Competition Board, in prescribed circumstances, to issue an order prohibiting a small number of companies which control a market from eliminating a competitor by narrowing the margin between the cost to a customer and the price the customer can obtain in the market. Let us replay the experience of our industry once more. This time let us assume that everything happened as it actually did until 1973; then, when the major companies opened large numbers of self-serve gas bars Section 31.73 was invoked. We mentioned earlier that in

some markets for most of 1975 and 1976 the prices charged at these gas bars which were operated by salaried employees or commission agents of the oil companies, ranged between 1 cent less than and 2 cents more than the listed wholesale price of gas for sale to the major brand dealers. The maximum price which the full service dealer could charge without losing the bulk of his customers was 2 or 3 cents more than the prices charged at nearby gas bars. In effect, the conventional dealer's margin was cut from about 14 cents per gallon to between 1 and 5 cents per gallon. The dealers were not eliminated only because the major companies then offered them a margin of about 8 cents per gallon if they converted to consignment selling or complied with the conditions attached to the granting of temporary competitive allowances.

If we assume that the selling on consignment and price discrimination in the form of competitive allowances were prohibited by the Competition Board, the reduction of prices at the gas bars operated by the employees and commission agents of the major companies, while the wholesale prices were kept the same, would have been predatory pricing. Such pricing certainly would have eliminated most of the independent and lessee dealers in the markets where it was practiced. Let us assume that it also was prohibited by the Competition Board.

To make such a prohibition effective, the Board would have to draw a line between predatory pricing and permissible price competition. One way to do so would be by ruling that the spread between the wholesale price charged to the lessee dealers

of a major company and the retail price charged at gas bars operated by employees of the company should not be less than the average cost per gallon of operating the company's gas bars in the market in question. Such a ruling would have afforded the dealers substantial relief from the cut-throat competition of their own suppliers and the dealers could have retained their status as independent businessmen. But many of the lessee dealers would have been put out of business, nevertheless, because their stations would still have been closed down during the conversion to self-serve operations.

Rather than pursue the other effects of Bill C-42 in these circumstances, we turn now to the most relevant question. This is: what effects would the enforcement of the provisions of the Bill have on the operations of the gasoline retailing industry if the Bill is enacted with effect from, say, 1 January, 1979?

EFFECTS OF BILL C-42 IF ENACTED NOW

We assume that the constitutionality of Part IV.1 is promptly challenged in the courts and that the Supreme Court of Canada rules on, say, January 1, 1980 that all of the provisions of the Competition Act, as it would be if Bill C-42 were passed in its present form, are within the powers of the Government of Canada. In other words, we have to look more than two and a half years down the road.

Forecasting is a hazardous activity. No one knows what the state of our industry will be in 1980. We have to assume that nothing unexpected happens and the adjustments underway are completed. So we assume that by 1980, in the large urban markets:

- (a) the major brand self-serve gas bars sell 70 percent of all gasoline bought by motorists; major brand lessee dealers, operating conventional full-service stations with repair facilities sell 15 percent; and, major brand independent dealers who sell gas as a side-line and non-brand dealers between them sell 15 percent.
- (b) half of the lessee stations still in operation in June of 1977 have been closed down and the major companies have completed the conversion to self-serve gas operations.
- (c) the typical major brand gas bar sells between 1 and 2 million gallons of gasoline per year, and

- the typical lessee station sells between 500,000 and 700,000 gallons;
- (d) the average cost of operating a major brand self-serve gas bar (all costs included except the cost of gasoline and other products resold) is 8 cents per gallon; the average cost, to the lessee dealer, of operating the pumps of the full service conventional station is 11 cents per gallon; almost all of the lessee stations would be paying their way; the high volume sold would have all but eliminated the rental subsidy;
 - (e) the average differential between the price of major brand gas at full service lessee stations and the self-serve gas bars is 3 cents per gallon;
 - (f) nearly all the self-serve gas bars are still operated by commission agents of the major companies;
 - (g) the largest oil company has taken on the role of price leader with respect to the retail prices charged at the self-serve gas bars operated by commission agents of the major companies;
 - (h) the lessee dealers have been taken off consignment selling and the temporary competitive allowance schemes have been ended;
 - (i) the retail prices of gasoline and the wholesale prices of all refined petroleum products have been 'adjusted' such that the profit rates of most of the major companies on their refining and marketing

operations have been raised to levels satisfactory to the companies. We assume that these rates are about the same as the average rate of profit in all manufacturing in Canada;

- (j) the number of repair and maintenance bays of the lessee stations have been reduced so much that it has become profitable for more repair garages to be opened by auto mechanics on their own, although not on the valuable sites occupied by most lessee service stations, of course;
- (k) the major companies have lost interest in promoting the sale of gasoline by combining it with some other commodity or service. Most of the car wash facilities are leased or sold to persons who operate them as independent businesses.

If these were the conditions prevailing in 1980 it might appear that there would be no need for the provisions of Bill C-42. The motorist would have little to complain about. Neither would the small number of lessee dealers who were still in business.

However, the picture we have just painted is the best one conceivable from the consumers' point of view. If these conditions do emerge, there is no reason to suppose that they would remain so favourable to the motorist for very long. There is nothing in the past record of performance of the oil companies

to justify such confidence. Left to their own devices, the sales executives of the major companies will find some new and cost-increasing form of rivalry. The strongest justification for adoption of the Bill is that, whereas concentrated industries may perform efficiently when left alone, they will be constrained to be efficient if they are restrained from resorting to predatory behaviour.

By the test of fair treatment of their dealers, the performance record of the major companies has been deplorable.

By the test of efficiency, the record has been equally poor. Not only did they perpetuate grossly excessive capacity in service stations by using predatory tactics to confine new entrants to small shares of the market but also, by so doing, they denied the motorist the benefits of dynamic change and innovation for about fifteen years. The "innovation" took the form of convincing the public, that the public itself demanded the privilege of pumping gasoline for a small saving in pennies per tankful.¹¹

Clearly the need for the provisions of Bill C-42 will be as great in 1980 and in the foreseeable future as we have tried to demonstrate, it was needed in the past.

11 Whether the outlet is operated by pump attendants or is self-serve is of much less consequence than the increase in the quantity sold. The saving from self-serve operations is only 3 cents per gallon even when a gas bar sells one million gallons a year.

The issue of review is most significant. In the past, pertained to gasoline retailing, the vertically integrated international oil companies have successfully avoided the intent of the law, by directing their vast resources to find alternative means, which may be lawful but a direct effort to circumvent the intent of such legislation.

More recently they have successfully commenced to phase out practices even before legislation was proclaimed forcing them to do so.

Monopoly, quasi monopolistic and joint monopoly conditions exist and will become more pertinent in the years to come. Strength must be found in new legislation if any validity is to be found for such law.

Price differential is an area which in 1977 is of foremost concern to gasoline retailers. It would be naive to believe this sensitive area will not require review in 1980. Over the past 20 years this single issue has taken on increasing importance to the small businessman. It is unlikely to disappear if left untouched. It is also highly likely to be an area of great inequity to both consumers and the small businessman.

By 1980 big business as we know it today, will have become even bigger and more powerful. The sophistication of such forces can hardly be imagined. The self-serving nature of most initiatives contemplated by such vast organizations,

must be counterbalanced by an instrument of society.

The destruction of such an instrument (small business) because it stands in the path of large corporate interests is something that cannot be tolerated by society.

Profit alone cannot be the sole determining factor in the corporate decision making process. Yet without the provisions embodied in Bill C-42, it may well be.

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

Today we appear before this Committee in support of the principles heralded by Bill C-42 and we endorse the legislative measures reflected therein.

We will restrict our comments to those sections of the Bill of direct application to our members. We respectfully submit the following:

We wholeheartedly endorse the preamble. Recognizing that a preamble has always been regarded as part of an Act and that it is intended to assist in explaining the Act's purport or object, we hope that the intentions expressed in the preamble will dictate the way the Act is applied.

We endorse the change in the name of the Act, reflecting the policy of the Act in freeing the market economy rather than the narrow criminal investigatory context, of the existing legislation.

SECTION 4.3

We fully support the Bill's efforts, as reflected in Section 4.3, to promote real competition among Canadian banks.

SECTION 4.6 (1)

We recommend that Section 4.6 (1) be amended to require, not only that federal agencies, but also provincial agencies, be

required to choose, when an option exists, the course of action least restrictive to competition. While recognizing the possible constitutional impediments to such an amendment, we nevertheless urge the Committee to endorse the principle that all regulatory agencies be seized with the obligation of ensuring that competition be a determining factor in every decision taken.

SECTION 10.1 (1)

We recommend that Section 10.1 (1) be amended as follows:

Page 8, Line 10

...Advocate or his representative shall, with...

It is our submission that such an amendment is both in conformity with the Minister's views of this section, as evidenced at page 96 of "Proposals for a New Competition Policy for Canada," and is a necessary restraint on the possibility of arbitrary use of power by the Advocate. It is our submission that no discretion should exist with the Advocate when a solicitor-client privilege is claimed.

SECTION 10.1 (2)

We recommend that Section 10.1 (2) be amended as follows:

Page 8, Line 45

...tion (1), any such judge may, on an ex...

Again it is our submission that such an amendment conforms with the views of the Minister, as evidenced at page 96 of "Proposals for a New Competition Policy for Canada", and vests in the judge discretion to consider the merits of the ex parte application, without simply endorsing his approval

thereon.

SECTION 10.2

The N.A.T.A. supports the object of Section 10.2 of ensuring the retrieval of computerized information wheresoever stored or located.

SECTION 27.1 (1)

It is our submission that an appropriate amendment be made to Section 27.1 (1) to authorize the Competition Policy Advocate to appear (on direction of the Minister or at the request of the agency) before any provincial board, commission or other agency. This amendment is in keeping with the views we expressed in relation to Section 4.6 (1). If it is felt that it would be constitutionally prohibitive to require a provincial board to allow the appearance of the Advocate, we would strongly recommend that Section 27.1 (1) be amended to, at least, permit the Advocate to appear when so requested by the provincial board. As we read Section 27.1 (1) as drafted it is somewhat questionable whether the Advocate can appear before provincial boards at all.

SECTION 30.(1)

With regard to Section 30.(1) we submit that the procedure for determining what a "like offence" is (page 23, line 35) should be of a summary nature and subject to easy and final resolution.

SECTION 31.1 (1.1)

With regard to Section 31.1 (1.1) we would recommend the following amendment:

Page 26, Lines 31-32

...any other remedy or relief, whether by way of
injunc-...

We recommend this amendment, simply because it remains our belief that the least possible restraints should be imposed on a court in rendering a judgment which it feels is warranted by the circumstances and merits of the case.

* * *

We fully endorse the merger, monopoly and joint-monopolization provisions of the Bill and we believe that passage of these important provisions will go a long way towards implementing the statement of intent enunciated by the preamble.

* * *

SECTION 31.71 (2) (MERGERS)

We support the need for this section to apply in mergers resulting in a combined market share exceeding 20% of any market. Any lesser percentage would be likely to hinder the Board by involving them in mergers not truly affecting competition. But any mergers resulting in a combined market share exceeding 20% are mergers likely to have a significant effect on competition.

SECTION 31.71 (5)

We recommend that Sub-Section (5) be amended by adding after the final words "other than the merger" the addi-

tional words "and is not otherwise against the public interest". We think this amendment is necessary to give the Board the flexibility to ensure that the overall purposes of the Act are being achieved.

SECTION 31.72 (1) (MONOPOLIES)

It may be argued that the definition of monopoly contained in 31.72 (1) would not be specifically applicable to the oligopoly nature of the oil industry in Canada, but nevertheless, we strongly support, on behalf of all small businesses, the need for civil review by the Board of all monopoly situations as defined in this Section.

SECTION 31.72 (4)

We recommend that Sub-Section (4) be amended by adding after the final words "superior economic performance" the additional words "and is not otherwise against the public interest". We recommend this for the same reason given for the observation against 31.71 (5) above.

SECTION 31.72 (5)

We support the clarification contained in this Sub-Section that a substantial control may still exist even though a corporation may have less than 50% of the total business.

SECTION 31.73 (JOINT MONOPOLIZATION)

We feel that enactment of this Section is vital if the public interest in competition is to be safeguarded, and to provide relief from the unhealthy domination by a few companies which

is characteristic of gasoline marketing.

SECTION 31.73 (1)

We support the definition of joint monopolization contained in 31.73 (1) and wish to emphasize that it is precisely by the adoption of closely parallel policies or closely matching conduct that a few multi-national oil companies have achieved a position of joint monopoly in gasoline marketing across Canada. The effects of joint monopolization as described in paragraph (a) to (f) of Sub-Section (1) are similar to some of the problems noted earlier in this brief. With regard to paragraph (c) as noted earlier in this brief, service station operators across Canada are being subjected to oil company policies which, if not by intent, then certainly are predatory in their effect.

SECTION 31.73 (3)

We support the measures which may be ordered by the Board, as listed in 31.73 (2) (a) to (c) and urge that all these remedies should be left within the competence of the Board, even that of divestiture, which in some cases may be the only effective solution.

We strongly support the needs for Sub-Section (3) since in our experience it is precisely a pattern of mutual recognition rather than agreement or arrangement, which is the basis for the joint monopoly policies of the oil companies.

SECTION 31.73 (5)

With regard to 31.73 (5), we recommend the addition after "superior economic performance" of the words - "and are not otherwise against the public interest".

SECTION 31.77 (PRICE DIFFERENTIATION)

We think that it is most important for the development of competition policy on a realistic basis in Canada that the present criminal prohibition against price discrimination contained in Section 34 should be supplemented by the civil review procedure contained in Section 31.77.

SECTION 31.77 (1)

We recommend that in 31.77 (1) (c) the word "substantially" should be deleted after the word "impede" since a "substantial" impediment is too low a test to determine what harm price discrimination has occasioned upon efficient operators.

We believe that Sub-Section (1) should be strengthened by a clarification similar to that now contained in Section 31.2 (2) that an article is not necessarily a separate product only because it is differentiated from other articles in its class by a trademark, proprietary name or the like. It is a well known excuse for price discrimination in gasoline marketing that the gasoline with a trademark on it is a different product from another gasoline that may be manufactured to identical physical specifications, simply because it is branded by "the trade

name used by the manufacturing company" while the other gasoline is not - and hence, it may be sold for a higher price, without any other cost justification. Therefore, we recommend that in 31.77 (1) a further paragraph (d) be added "(d) for the purposes of this Section an article is not a separate product in a market only because it is differentiated from other articles in its class by a trademark, proprietary name or the like."

SECTION 31.77 (1)

We recommend that in the final paragraph of this Section after the words "the Board" and before "make an order", the word "may" be changed to "shall". It is our belief that if the Board's findings are those specified in paragraphs (a) to (c), that a case has been established for a ruling by the Board which should be mandatory.

SECTION 31.77 (2)

We recommend that at the end of this Sub-Section, after the words "under different terms and conditions of delivery", the addition of the words "and is not otherwise against the public interest".

SECTION 31.78

For reasons expressed earlier in connection with 31.77 (1) (c) we believe that the word "substantially" should be removed from this Section.

SECTION 32. (2) (a)

We would submit that the following amendment be made to Section 32. (2) (a)

32. (2) (a) the exchange of information,

This amendment (to a subsection unaltered by Bill C-42) is, we submit, consistent with interpretations that have been given thereto by the Director of Investigation and Research. In a speech to the British Columbia Section of the Canadian Bar Association in Harrison, B.C. on January 28, 1977, Mr. Bertrand stated;

"Advisory or recommended fee schedules are not, however, necessarily unlawful price-fixing conspiracies if such tariffs are published purely for their informational content and if members of the Bar are free to deviate from them without fear of sanctions, then they are not generally considered to fall within the scope of a price-fixing conspiracy.

The advisory nature of such tariffs must be readily evident, however, and the tariff must not be a ploy for a price-fixing agreement."

It is our understanding that Mr. Bertrand was considering the impact of Section 32. (2) (a) and as such we are of the opinion that exchanging information is a more appropriate description of what was intended by the section.

PART V.1

We recognize and support the need for criminal sanctions where the seriousness of the wrongs committed so demand. We support these provisions and hopefully the combination of the civil and criminal remedies will cover the whole spectrum of competition policy and ensure adherence to the principles enunciated in the preamble.

Some thoughts should be offered concerning Part V.1.

We recognize the potential good that such actions may bring. We appreciate the indirect good that will flow from the publicity which always accompanies a class action. Indeed, adverse publicity, initiated by the class action, often succeeds in accomplishing substantially the object of the action. We appreciate, but do not agree with the concerns that were expressed by the Chief Justice of Ontario speaking to a gathering at York University on April 29, 1977 (Seminar on Stage Two Revisions). Mr. Justice Estey is quoted by the Globe and Mail (April 30, 1977) as having said that:

"the provision for class actions...could...overburden the court system...(and)...the legislation appears to disregard the vital role of costs in the conduct of our legal system. The reason for requiring costs in our system is to discourage foolish litigation. Why should a plaintiff not have to put his money into the ring with the defendant?"

We submit all too often malpractices are perpetrated by large and financially prominent entities. Victims of such malpractices can tend to be small, fragmented bodies without substantial financial resources.

We further believe the disproportionate strength of each may be enhanced by the same malpractices, creating a vicious circle in need of interruption.

We believe Part V.1 goes a significant way towards a fair solution, without we submit causing undue legal or court costs on either side.

We submit the role of the Advocate would mitigate against trivial issues clogging the judicial process.

SECTION 33. (ILLEGAL MONOPOLIES)

We support the retention of the criminal law prohibition against monopolies contained in Section 33, in addition to the civil law procedures now in 31.72 and 31.73, and we support the definition of an "illegal monopoly" in Sub-Section (2) as being helpful and relevant. We urge also in 33 (2) the retention of the definition that a monopoly may be illegal when it is likely to operate to the detriment of the public, even though it may not yet have done so.

SECTION 34. (PRICE DISCRIMINATION)

We believe that the revised wording of this Section which is proposed for Stage Two Legislation is clearer and more helpful in defining the practices which actually occur.

SECTION 34. (2)

We recommend that this Sub-Section, which defines discrimination, should be broadened somewhat by adding after the final words of this Sub-Section, which presently read "articles of like quality in like quantity under substantially the same terms and conditions of delivery" and by converting the concluding period to a comma, the words "or under differing terms and conditions of delivery where the costs of distribution are substantially the same". We believe this addition is necessary from our experience of gasoline marketing where a supplier will attempt to avoid the application of Section 34. by differences in contractual arrangements and terms of delivery. Identical quantities of identical quality may be presently sold at differing prices even though cost of distribution may be substantially the same on the pretext that a different form of contract justifies a different price.

We recommend the addition of a further Sub-Section (5) to Section 34. to read similarly to the wording previously recommended for Section 31.77 (1), new paragraph (d) and for the same reasons. The new Sub-Section (5) should accordingly read a colon end of paragraph (5), "For the purposes of Sub-Section (2) an article is not a separate product in a market

only because it is differentiated from other articles in its class by a trademark, proprietary name or the like".

SECTION 39.15 (2)

One specific comment is with regards to Section 39.15 (2) where we endorse the payment into the consolidated fund of an amount recovered pursuant to a judgment in substitute action. This removes any potentially complex and arguable issues over who is to benefit by the award. We would also suggest that the procedure adopted by Section 39.23 providing for concurrent jurisdiction on agreement between attorneys general be tailored to also provide for the Advocate's participation before provincial boards.

SECTION 47.

Finally, we endorse unconditionally Section 47.

In conclusion, permit us to express our appreciation at having received and considered our comments and submissions and we sincerely hope that this Committee and the House as a whole are fully cognizant of the strong feelings that small businesses, like ourselves, have for this piece of legislation, which is, after all, imperative for our continued survival and well-being in this increasingly complex, concentrated and centralized society.

All of which is respectfully submitted.

NATIONAL AUTOMOTIVE TRADES
ASSOCIATION OF CANADA
705 Progress Avenue, Unit 17
Scarborough, Ontario. M1H 2X1

SOURCES

Report Concerning Alleged Attempts at Resale Price Maintenance in the Distribution and Sale of Gasoline in the Toronto Area, Restrictive Trade Practices Commission, Ottawa, Queen's Printer, 1960.

Report Concerning the Distribution and Sale of Gasoline in the Toronto Area (Alleged Price Discrimination -- The British American Oil Company), Restrictive Trade Practices Commission, Ottawa, Queen's Printer, 1961.

Report Concerning the Distribution and Sale of Gasoline in the Toronto Area (Alleged Price Discrimination - Texaco Canada Limited) Restrictive Trade Practices Commission, Ottawa, Queen's Printer, 1961.

Report Concerning the Distribution and Sale of Gasoline in the Toronto Area (Alleged Price Discrimination - Supertest Petroleum Corporation Limited), Restrictive Trade Practices Commission, Ottawa, Queen's Printer, 1961.

Report on an Inquiry into the Distribution and Sale of Automotive Oils, Greases, Anti-freeze, Additives, Tires, Batteries, Accessories and Related Products, Restrictive Trade Practices Commission, Ottawa, Queen's Printer, 1962.

Report of the Royal Commission appointed by the Government of the Province of Alberta to Inquire into Matters Connected with Petroleum and Petroleum Products, printed under the title Alberta's Oil Industry (printed by Imperial Oil Ltd.) 1940.

Report of the Gasoline Marketing Enquiry Committee, Gasoline Marketing in the Context of the Oil Industry. Edmonton, Queen's Printer, 1968.

Report of the Alberta Task Force on Consumers Affairs: Gasoline Pricing and Marketing in Alberta, 1973.

Report of the Royal Commission on the Price Structure of Gasoline and Diesel Oil in Nova Scotia, The Price Structure of Gasoline and Diesel Oil in Nova Scotia, 1968.

Report of the Commissioner Relating to the Coal and Petroleum Products Industry, King's Printer, Victoria, B.C. 1938.

Report of the Royal Commission on Gasoline Price Structure, Queen's Printer, Victoria, 1966.

Report on Matters Concerning Gasoline Marketing in British Columbia, British Columbia Energy Commission, Vancouver, 1975.

APPENDIX "FTE-52"

SUBMISSION

IN RESPECT OF THE SUBJECT-MATTER OF

BILL C-42, An Act to amend the Combines Investigation Act
and to amend the Bank Act and other Acts
in relation thereto or in consequence thereof

TO

THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE,
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS,
HOUSE OF COMMONS

May 1977

TABLE OF CONTENTS

| | |
|--|--|
| SUMMARY AND RECOMMENDATIONS | |
| INTRODUCTION | |
| COMPETITION POLICY AND NATIONAL INDUSTRIAL STRATEGY . . . | |
| COMPETITION BOARD AND POLICY ADVOCATE | |
| COMPETITION POLICY OBJECTIVES AND THE CASE OF A REGULATED PUBLIC UTILITY: BELL CANADA | |
| THE COMPETITION ACT AND THE NEW TELECOMMUNICATIONS BILL . | |
| MERGERS AND MONOPOLIES | |

SUMMARY AND RECOMMENDATIONSSUMMARY

Bell Canada welcomes the opportunity to comment on the subject matter of Bill C-42, the Competition Act.

We believe that the government, in leaving to an administrative body neither accountable nor responsible to the Canadian people the decision on the relative merits of competition and concentration, is abdicating its responsibility of establishing a national industrial strategy and depriving itself of overall control in meeting its stated social objectives.

We believe that a policy solely concerned with competition considerations should not be allowed to fashion the industrial structure of the country without close relation to a well-identified set of national economic objectives and long-range policies. Competition policy should not be an objective in itself, but rather a means to an end.

Discussions between the Canadian Labour Congress, business and government could be a useful vehicle for developing a consensus

on long-term industrial and economic policy.

Bell Canada believes that the facts show that the company, as a regulated telecommunications monopoly, has contributed to the very objectives set out in the preamble of the Competition Act.

We are concerned about the possibility of dual regulation in the federal telecommunications sector as a result of the possible overlapping of responsibilities of Bill C-42, the Competition Act, with Bill C-43, the Telecommunications Act.

We believe that appeals from decisions of the Competition Board to the Federal Court under the Federal Court Act would not provide an effective review of the Board's decisions.

Bell Canada is very concerned that the bill, as presently drafted, will only hinder the accomplishment of the government's social goals as recently expressed in "The Way Ahead".

RECOMMENDATIONS

- Competition policy should be developed within the overall context of a national industrial and economic strategy.

- The Competition Board's decisions should be reviewable by the Governor in Council and the Governor in Council should be given power to issue policy directions to the Board.
- Members of the Competition Board should have wide business knowledge, come from different industrial sectors, and be representative of regional interests.
- Records pertaining to data banks should be required only upon demand and during the course of an investigation by the Competition Policy Advocate.
- There should be recognition in the bill that certain commodities and services of a public utility nature are and should continue to be provided on a monopoly basis subject to regulation by only one body.
- Provisions governing joint monopolies should be deleted from the Competition Act.
- Where Parliament has authorized the regulation of a telecommunications carrier by the CRTC, then that body should have the final voice about any conduct which it has the power to regulate.

- The concept of market share as it would be interpreted by the Competition Board in assessing merger activity should be defined.

I. INTRODUCTION

Bell Canada welcomes the opportunity to submit this brief on the subject-matter of Bill C-42. As a large privately owned company operating in a regulated sector of the Canadian economy, Bell is seriously concerned that the proposed legislation may affect its ability to continue its contribution to Canada's social and economic progress.

Debate on competition policy is taking place during a period of great social change, international economic instability and internal political uncertainty. Inflation, unemployment, depletion of our natural resources, labour unrest, trade barriers, poor productivity, etc. are among the many issues with which we Canadians have to come to grips. Government, in cooperation with business and labour, must develop and implement policies that will enable Canada to surmount the many challenges that lie ahead.

We agree with the government's social goals as recently expressed in "The Way Ahead: A framework for Discussion":

"...commitment to a society in which all Canadians can develop their potential to the fullest degree possible, a society in which justice, compassion, tolerance and understanding lead to a strong and united Canada, a society based upon individual initiative and marked by personal freedom."

These social goals can best be achieved in a healthy economy characterized by efficient working of the market system. We do not believe that the Competition Act (Bill C-42), as currently drafted, would accomplish these objectives.

The government would be abdicating its responsibility for establishing a national industrial strategy, and would be depriving itself of overall control in meeting its stated social objectives, if it left to an administrative body neither accountable nor responsible to the Canadian people the decision on the relative merits of competition and concentration.

II. COMPETITION POLICY AND NATIONAL INDUSTRIAL STRATEGY

In 1966, the Economic Council of Canada was asked to

study and report upon Canadian competition policy "in the light of the Government's long-term economic objectives". The five economic goals for Canada as defined by the Council are

- (1) full employment
- (2) high rate of economic growth
- (3) reasonable price stability
- (4) a viable balance of international payments
and
- (5) an equitable distribution of rising incomes.

In its Report issued in 1969, the Council advocated economic efficiency as the single objective for competition policy but it also stated that the "future effectiveness of competition policy in Canada will depend very much on how well it can be co-ordinated with other economic policies", and that "agreement on policy objectives will be a first essential".

These extracts from the Report clearly underline the necessity for competition policy to fit into the broader spectrum of government industrial and economic policies. If not, then government's ability to develop consistent policies

designed to achieve long-term economic goals would be significantly affected. We believe that a policy solely concerned with competition considerations should not be allowed to fashion the industrial structure of the country without close relation to a well identified set of national economic objectives and long-range policies.

Six objectives of industrial development were expressed by the Minister of Industry, Trade and Commerce on June 5, 1973 at the annual meeting of the Canadian Manufacturers' Association in Toronto. Our reading of "The Way Ahead" indicates that they are still valid:

- "1. To develop an efficient and internationally competitive manufacturing and secondary processing industry to meet competition at home and abroad.
2. To achieve the maximum attainable levels of employment in Canadian industry to match the current and future growth of the labour force.
3. To increase national income and at the same time to provide for regional economic expansion which will reduce regional

disparities.

4. To increase the processing in Canada of our natural resources in order to maximize the returns to Canada from these resources.
5. To provide for greater domestic control of the Canadian economy and its future industrial development by Canadians for Canadians.
6. To contribute to the continued improvement in the quality of life in Canada by creating satisfying jobs for Canadians and by reducing the harmful effects of industrial activity on the natural and social environment."

Our question is very simple. If the Competition Board should decide, for example, that it would be in the best interests of competition to order the dissolution of a merger that might have resulted in increased employment in one of the higher unemployment regions of the country, what could the government do?

The proposed powers of the Board would be absolute

and the government's ability to increase employment, correct regional disparities or achieve other national goals would be virtually non-existent. There would be no institution powerful enough to overrule this Board's decision. The government would have abdicated its responsibility to an administrative tribunal not responsible for such questions as the level of imports, exports, employment, balance of payments, etc. We believe that the Canadian people would find this an intolerable situation and we do not think that the elected representatives of the people should let it happen.

In many respects, Bill C-42 appears to be based on the same economic philosophy regarding concentration as underlies the antitrust system in the U.S. but without taking into account the substantial differences between these two markets. Canada's domestic market is approximately one-tenth that of the U.S. and consequently foreign trade assumes a dominant role in Canadian economic policy. The only way many Canadian industries can achieve an efficient production base is to export a substantial part of their production to other countries. Industries lacking an adequate export base must either achieve one, or be structured differently and be heavily protected by tariffs and serve only the domestic market. Accordingly, if Canada is to

develop efficient participants in many of its industries, it must pursue policies as to concentration which are designed to meet its particular problems.

The promotion of competition is only one consideration in economic policy; and competition policy is only one tool in the development of a national strategy. We strongly believe that competition policy should be considered explicitly in the context of Canada's long-term requirements to ensure our ability to compete effectively on an international basis. As the Discussion Paper on Productivity (May 26, 1976) prepared by the Department of Industry, Trade and Commerce states on page 15:

"...changes in domestic and international conditions will not much longer allow the existence of small scale, fragmented, inefficient industrial operations...all other major industrialized countries have access to, and are building upon, markets comprising 100 million or more potential customers."

In this context, we are encouraged by the recent discussions among the Canadian Labour Congress, the corporate

sector and the federal government and we feel that this is a useful vehicle for developing a consensus on a long-term industrial strategy.

III. COMPETITION BOARD AND POLICY ADVOCATE

Central to our concern regarding the proposed amendments are the wide-ranging powers to be given to an administrative tribunal, the Competition Board. In fact, such powers are of a policy-making nature when one considers the significant influence that the decisions of the Board could have on Canadian industry. The Board would have the power to decide whether mergers, monopolies, specialization agreements and numerous other business practices are detrimental to competition. It could prohibit them, require divestiture, review all vertical mergers to determine their impact on competition etc.-- and this without being required to consider the overall effect of its decisions on the Canadian economy! The broad guidelines which the Board would be given to make its decision would be such that a given action at one time might be prohibited, while at another time, the same action might be permitted. Business would be expected to make major investment decisions without knowing whether they would be contravening the law.

We are also concerned about the proposed power of the Competition Board to overrule Cabinet decisions. For instance, the bill proposes that a favourable decision issued by the Foreign Investment Review Agency (FIRA) and endorsed by the Governor in Council under the terms of the Foreign Investment Review Act could be overturned by the Competition Board if the foreign investment were deemed to violate the new Competition Act. This proposal indicates how extensive the Board's power would be in fashioning Canada's industrial structure.

Here is an agency, FIRA, which was established by Parliament for the express purpose of determining whether a proposed investment is in the public interest by balancing a number of factors of which the effect on competition is only one consideration. It seems inconceivable that an administrative body such as the Competition Board could overrule decisions which had been arrived at after giving due consideration to a broader range of public interest factors. Parliament has clearly identified in Section 2 of the Foreign Investment Review Act that there are many relevant aspects of the national interest, of which competition is only one, to be considered in deciding whether a particular business act is contributive or contrary to the national interest.

The only guidance that the Board would have in exercising its powers is essentially contained in the preamble of the bill. This preamble, however, does not recite all of the elements involved in making a determination as to the public interest. Bill C-42 does not direct the Competition Board to consider all aspects of the public interest in making its decisions and under that bill the Board could advance competition goals even though they conflicted with other public policy goals.

It has been stated that business need not worry for this Board will be comprised of experts and one of the members will be a judge. The Skeoch-McDonald Report cited one of our concerns quite bluntly when it said that "The government does not enjoy an altogether distinguished reputation for its appointments to boards and commissions in the past".

Experts, like the rest of us, can be wrong. Yet, there would be no effective review of the decisions of the experts comprising the Board as the Federal Court Act does not afford a full appeal and the Federal Court is most unlikely to interfere with the decisions of the Board on some of the most vital questions to be considered by it. For example, whether a merger would have the effect of substantially lessening competition

or what factors would constitute otherwise restraining economic activities for the purposes of Section 31.72 of the new Competition Act. On the fundamental issues raised by this vague legislation, the Board would rule supreme without effective review of its decisions.

For this reason, and also because the discretionary decisions of the Board would affect the future economic direction of the country, we strongly believe that its decisions should be reviewable by the Governor in Council, on his own motion or on request, and that the parties should have an opportunity to adduce evidence - if necessary - and to present arguments before he alters such decisions. It is the Government of Canada which has and which should retain responsibility for the coordination of the various public policy goals. This point was fully recognized in the Skeoch-McDonald Report on pages 314 and 315:

"There is, however, a need for some safety valve to avoid the effects of a decision or remedy which, although within the Board's jurisdiction and properly arrived at, is nevertheless undesirable. In large part this need arises from the fact that the Board will be restricted to considering only

the principles and criteria set out in the statute, which would also have been the criteria according to which the Director decided to bring the application. By limiting the scope and power of the Board and the aspect of the "public interest" it implements, and thereby permitting it to be an expert body and providing better notice to persons who appear before the Board as to the nature of the issues, a need arises for an over-riding coordination of national policies. The cabinet exercises authority now over tariff reduction and foreign mergers. There may also be cases where the mechanisms to handle short-run adjustment costs are inadequate. The responsible political authorities must, further, accomodate the complete range of public policy goals and it is conceivable that a Board decision might interfere to an unacceptable degree with objectives concerning employment, regional economic welfare, resource management, general concentration of economic

power or other matters with which the Board as such ought not to be concerned. The Canadian economy is not as uniformly vigorous as some other economies and there is a greater need at times to compromise between public policy objectives. Balancing the priorities from time to time between broadly conflicting objectives presents raw political questions and should be the responsibility of political authorities.

Accordingly, the Governor in Council should be empowered to rescind or vary any order of the Board...

This type of executive power exists in many statutes creating specialized agencies and appears to have worked satisfactorily...

The Governor in Council would make its decision on the basis of over-riding concerns of public policy..." (emphasis added).

In addition, since Parliament cannot anticipate the way in which the Board would interpret its very broad discretionary power and the policies it would establish, we recommend that

the Governor in Council be given power to issue policy directions to the Competition Board. It should also be noted that power to issue policy directions to the regulatory agencies in the fields of transportation and communications would be given to the Governor in Council under Bills C-33 and C-43 which were introduced in the House of Commons on January 27 and March 22, 1977 respectively. It is noteworthy that, under the legislation relating to these two fields, there would be an opportunity for review by the Federal Court under the Federal Court Act and an appeal to the Governor in Council. Despite these opportunities for review, it is evidently considered desirable that the Governor in Council, as the responsible political authority, should have the power to determine the policy to be followed by the regulatory agencies under that legislation. It is submitted that it is at least as desirable that the Governor in Council should have similar power to issue policy directions in respect of competition.

Finally we would like to comment on provisions in the bill whereby anyone with business records stored in a computer data bank "wherever situated" would be required to maintain records of the character of the data and the means of retrieval for use by the Competition Policy Advocate whenever he desires.

We believe that there are hundreds of thousands of data banks and that the Advocate would require access in very few cases. The costs of developing and maintaining records for such data banks would be both enormous and unnecessary. We submit that the bill should merely request that upon demand, during the course of an investigation, such records be submitted to the Advocate. This, we feel, will meet his requirements for information but in an efficient and much less costly manner.

IV. COMPETITION POLICY OBJECTIVES AND THE CASE OF A REGULATED PUBLIC UTILITY: BELL CANADA

The central objectives of the proposed Competition Act are concisely defined in the preamble of the Act. It is the apparent belief of the drafters of this Bill that these objectives can best be accomplished by competition. No matter what the method, the real challenge to Canada lies in meeting the objectives to which we subscribe wholeheartedly. We believe, however, that telecommunications, as a natural monopoly, does and must meet these objectives albeit in a regulated environment. Perhaps a brief review of these objectives and how they relate to one public utility i.e. Bell Canada, is in order.

efficient allocation and utilization of society's
resources

Throughout its existence, since Parliament first created the Company in 1880, Bell Canada has been committed to a simple, but very real, objective:

To furnish to its customers the best possible telephone service at the lowest cost consistent with a reasonable return to investors and just treatment of employees.

Bell Canada believes that it has combined all factors of production in an efficient manner. For example, it may be noted that over the past ten years, Bell Canada has maintained an average annual gain in total factor productivity of about 7 per cent -- more than double the rate for the Canadian economy. The Company has about six employees for every 1,000 telephones in service - a ratio which is one of the best in the world.

As a telecommunications company operating in a regulated monopoly environment, Bell Canada provides

services that are considered to be equal to, or superior to, those available anywhere, whether in terms of availability, reliability, scope efficiency or cost. That is an enviable record which speaks for itself.

- stimulation of innovation in technology and organization

Bell Canada, Northern Telecom Limited (NTL) and Bell-Northern Research Ltd (BNR), (referred to herein as the "Bell Group") are the industrial leaders in technological research and development in Canada.

The Bell Group has successfully shifted from an almost complete dependence on foreign (mostly American) technology to an almost completely indigenous technological base. (The percentage of sales represented by proprietary products made by NTL has increased from 8.4% in 1969 to 72.3% in 1976).

In anticipating its customers' needs, Bell Canada has developed a telecommunications network which rates as one of the most technologically advanced systems in the world and is rapidly evolving to meet the needs of tomorrow. Bell Canada is committed to continuing its

policies of research and development in telecommunications technology.

In fact, modernization and innovation is a constant process. In the recent past, the Company has introduced many new and improved types of equipment and services. One can mention Direct Distance Dialing, electronic systems for improved switching, including the SP-1 family of switching machines, the touch tone pad which will be capable of many uses aside from the pure dialing function, and so on.

Since the mid-1960's, Bell Canada has been installing digital transmission facilities in appropriate parts of its network, (e.g. use of LD-4 digital coaxial cables for improved long distance service in the Montreal-Toronto-Ottawa triangle), and is adding to such facilities each year. The Company has successfully introduced the SL-1 family of digital PABX and expects to put into service digital multiplex switching by 1980. The Company considers the introduction of digital technology to be a very important advance in telecommunications. Digital multiplex switching, coupled with digital transmission,

will provide improved service and should contribute to keeping down the costs of all types of telephone and other telecommunications services.

Furthermore, Bell Canada is in the first stages of introducing its new Traffic Operator Position System (TOPS) which will reduce expenses and render the task of our personnel less onerous and time-consuming in connection with most of those long-distance calls which are still operator-handled. TOPS will permit most of such calls to be dialed by the customer thereby providing faster connection.

Expenditures by Bell and its subsidiaries on R&D were about \$85 million in 1976. This compares with total Canadian non governmental R&D expenditures of approximately \$880 million. The Minister of State for Science and Technology recently deplored the lack of adequate spending on R&D by the private sector and is actively developing policies designed to stimulate such effort. Bell Canada is a large contributor and intends to remain so.

Technological innovation by the Bell Group has been productive and continuous and has received international recognition. A measure of its success is the demand for its products and technical know-how. Indeed this is one of the very few sectors where Canada has demonstrated leadership. It is this kind of accomplishment that gives us the confidence to state that Bell Canada has already achieved the technological goal set out in Bill C-42 whilst operating within a regulated environment.

- expand opportunities relating to both domestic and export markets

The growing volume and range of services offered by Bell Canada ensure a large market for mostly Canadian goods and services, valued at over three quarter billion dollars per year. Bell Canada purchases from suppliers other than NTL goods and services valued at approximately \$300 million a year in such key sectors as:

- electronic equipment (data and telecommunications equipment)
- outside plant equipment
- construction work - contracted services

- automotive equipment
- electrical equipment
- paper products
- transportation services
- supplies

This represents substantial opportunities for several hundred Canadian suppliers and helps to ensure employment for many Canadians.

Its own heavy demand for sophisticated telecommunications equipment and its technological expertise have permitted Bell Canada to develop a strong, innovative manufacturer with the strengths necessary to compete in international markets against foreign giants such as International Telephone and Telegraph, L.M. Ericsson, Nippon Electric and General Telephone and Electronics. NTL is now the second largest supplier of telecommunications equipment in North America, behind Western Electric, and is among the top half dozen in the world. A positive balance of trade has been achieved in the sector of telephone apparatus, equipment and parts. The Canadian government itself recognizes NTL as a prime asset in the penetration of foreign markets and supports the telecommunications consulting services by Bell Canada on the world market.

The record shows that Bell Canada, operating within a regulated monopoly environment, has developed a corporate structure which has achieved tremendous growth of sales in international markets.

- transmission of benefits to society in an equitable manner

Bell Canada has fulfilled its obligation to serve society equitably judging by the fact that 97 percent of households within Bell Canada's service area have telephone service. Furthermore, this has been achieved despite such disadvantages as severe climatic conditions, difficult terrain, and many sparsely populated areas.

Bell Canada has almost 230,000 shareholders - the largest number of any corporation in Canada - of whom 97.5% are registered as residents of Canada and 62% own 100 shares or less. Bell Canada has hundreds of fiduciary shareholders and bondholders who represent the participants in company, union or government pension plans, who administer life insurance funds or provide annuities to protect and provide for beneficiaries, and who supply additional retirement funds for the many indi-

vidual savers who place their funds in such vehicles as registered retirement savings plans. The dividend and interest payments of the Company are therefore distributed, both directly and indirectly, to a large number of Canadians.

In summary, experience shows that Bell Canada, as a regulated telecommunications monopoly, has contributed to the very objectives set out in the preamble of the Competition Act. The system has worked. It is submitted that Bell Canada should continue to be subject to the competition legislation in the way that it has in the past. Where its activities are regulated by a body acting in the public interest, the provisions of such competition legislation should not apply. If an attempt is made to have more than one potential form of regulation, then in our view the duplication involved would likely result in decisions which would be counterproductive and which would endanger the attainment of these objectives.

V. THE COMPETITION ACT AND THE TELECOMMUNICATIONS BILL

In determining the type of regulation appropriate to the telecommunications sector, the provisions of Bill C-42

should be considered together with the new telecommunications bill.

The Minister of Communications recently introduced Bill C-43, an Act respecting telecommunications in Canada. This proposed legislation would establish a detailed national telecommunications policy developed after extensive discussions with provincial governments and which would serve as a basis for decisions taken by the regulator, the Minister and the Governor in Council. It consists of sixteen objectives covering all aspects of telecommunications and its scope goes beyond competition as it seeks to further "the sovereignty and integrity of Canada" and "safeguard, enrich and strengthen the cultural, political, social and economic fabric of Canada". Other elements of the national telecommunications policy call for:

- the promotion of innovation and research,
- the availability of reliable telecommunications services to all Canadians, and
- the setting of rates without undue discrimination against any person or group.

Bill C-43 sets out the powers to be accorded to the

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC) to accomplish these objectives. Among other things, this bill would provide the CRTC with the responsibility to approve or disallow in whole or in part, direct or indirect acquisitions of controlling interests, direct or indirect disposal of controlling interests, incorporation or establishment of new corporate bodies alone or with others, as well as rates and other policy issues such as interconnection of competing networks and attachment to carrier poles by those seeking to do so. As in the case of several other provisions in Bill C-43, our position is that the CRTC should exercise those powers under the direction of the Governor in Council.

Admittedly, Bill C-42 would exempt "regulated conduct" under certain specified conditions which are outlined in Sections 4.5 and 4.6 of the new Competition Act but these conditions are much more restrictive than the present exemption stemming from judicial interpretation and have been phrased in such a way as to open up the very real possibility of dual regulation. Under these two proposed pieces of legislation, the CRTC and the Competition Board could both regulate similar aspects of the telecommunications industry. The Company would then be in the unenviable position of having two autonomous

bodies ruling on the same issues. If one body deemed it in the public interest to authorize some action while the second said otherwise, which authority would have the final word? For example, both the CRTC and the Competition Board would have the power to approve or disapprove of mergers.

It is our submission that if the CRTC is given power to approve of a merger and does so approve, then there should be no doubt that its decision would govern. The Competition Board should not have any power to overrule it. As Bill C-42 is now drawn, one cannot be certain that the CRTC decision would prevail under Bill C-43. This uncertainty is illustrated by the provisions of Section 4.5 (2) (c) of the new Competition Act which in effect would make the Competition Board itself the judge of whether its own decisions should prevail over those of the CRTC.

Section 4.5 (2) of the new Competition Act could also give rise to another related problem. As Section 4.5 (2) (a) is now drafted, the conduct in respect of which the exemption applies must be expressly required or authorized by a public agency. Furthermore, Section 4.5 (2) (b) requires that the public agency (e.g. the CRTC) be expressly empowered to regulate the conduct and that it expressly direct its attention to the

regulation of the conduct. As there might be situations under Section 61 of Bill C-43 where telecommunications carriers would be required or authorized to carry out a course of conduct in accordance with regulations issued by the Executive Committee of the CRTC pursuant to its general regulatory power, it would be impossible to demonstrate that particular actions were "expressly" required or authorized by the CRTC or that the CRTC was "expressly" empowered to regulate the conduct in question and "expressly" directed its attention to the regulation of the conduct. A similar problem could arise with respect to Section 55 of Bill C-43 which would give the CRTC the discretion to take action where it would appear to it to be in the public interest to do so.

A further example of the undesirable results this proposed Section 4.5 might lead to is if the Competition Board made an order for divestiture by Bell Canada of part of its business or assets pursuant to proposed Section 31.72 of the new Competition Act. Bell Canada, according to Section 59 of Bill C-43, would then be required to notify the Executive Committee of the CRTC which in turn would have to give notice to, among others, the Director of Investigation and Research (renamed the Competition Policy Advocate). The CRTC Executive Committee would then be empowered to 1) investigate the disposal of business or

assets so ordered by the Competition Board, 2) hold a public hearing on the matter and 3) render a decision which might diverge from the Competition Board's order of divestiture. But which one would prevail? The possibility of such divestitures in the telecommunications industry would therefore give rise to great uncertainty. In any event, if remedies as radical as divestitures are to be applicable to the telecommunications industry they should only be ordered with the approval of the cabinet.

Bill C-43 would provide a national telecommunications policy which is economic, social and cultural in scope. It proposes a mechanism which will permit the Governor in Council to issue guidelines to the CRTC, thereby alerting the CRTC to current government concerns. It would cover the field of mergers, acquisitions, market entry, incorporations, etc. and provide for the CRTC to rule on same according to national telecommunications policy objectives, thus obviating the need for additional regulation. One of the objectives of Bill C-43 explicitly calls for reliable telecommunications services "making the best use of all available modes, resources and facilities taking into account regional and provincial needs and priorities". Bill C-43 would even permit regional or provincial inputs to the regulatory

process, a situation at present not foreseen in Bill C-42.

If a regulatory body is to have the right to approve of mergers, acquisitions, market entry, incorporations, etc., it is submitted that the CRTC is the appropriate body to exercise any such supervisory powers.

There would be ample opportunity afforded to the Competition Policy Advocate to intervene in CRTC hearings in order to express his views as to the efficient allocation of resources. The following are examples of the kind of powers to be awarded to the Advocate under Section 27.1 (2) of the new Competition Act:

"the board, commission or agency...shall afford the Competition Policy Advocate access to any evidence or material that forms part of the record..."

"The Competition Policy Advocate may... call and examine witnesses called before it, by any other party to the matter and submit material and arguments to the board..."

"The Competition Policy Advocate shall have all other rights...including any right to appeal or otherwise obtain a review of the decision of the board...as if he were a party aggrieved or otherwise affected by the decision..."

Furthermore, Bill C-42 requires each federal regulatory agency to achieve its objectives in a manner least restrictive of competition and any failure to comply with that requirement would be a ground for appeal by the Advocate alone. We therefore find it unacceptable that the Advocate be given the added power to carry out inquiries relating to regulated conduct in view of the substantially enlarged basis provided for his interventions before a regulatory body. The Advocate, when or after he has intervened before a regulatory body, could institute an inquiry under Section 47 (1) of the Competition Act into the same facts which are being considered by the regulatory body. When the Advocate has completed this inquiry, then the Minister of Consumer and Corporate Affairs could appoint a commissioner to reopen the inquiry and hear submissions on the matter. The Advocate could also in such circumstances carry on an inquiry under the provisions of Section 8 of the Competition Act. The undesirable effect of all these provisions is to subject to further investigation and regulation those

telecommunications activities which might already have been determined to be in the public interest for the purposes of the proposed Telecommunications Act.

Where Parliament has authorized the regulation of a telecommunications carrier by the CRTC, then that body should have the final voice about any conduct which it has the power to regulate. In other words, it should not be necessary for a regulated carrier in order to justify itself for the purposes of the Competition Act to do more than establish that its regulatory body has authorized the conduct, or having been notified of the conduct, has failed to disapprove it although it had the power to do so.

VI. MERGERS AND MONOPOLIES

Bell Canada fully supports the need to control mergers and monopolies which would result in predatory business practices. However, we are concerned that the proposed legislation governing mergers and monopolies is phrased in such broad terms that the actual application of the legislation would depend upon the economic philosophy of the members of the Competition Board. Furthermore, such terms as "monopoly" are

defined so that a significant part of Canadian industry would inevitably be deemed to be a monopoly because the size of our domestic market limits the number of participants in a given industry.

Because of the numerous submissions that are being made regarding the specific proposals on mergers and monopolies, we will highlight only some general concerns. Our first concern is that the Bill fails to recognize the fact that certain commodities and services of a public utility nature are and should be provided on a monopoly basis. "Natural monopolies" are an accepted fact in our political and economic system. It is generally accepted that certain services essential to everyday life are less costly to the consumer if duplication is avoided. Canadian law recognizes this fact and the competition of the market place has been replaced by a complex system of regulation designed to protect the public interest. The government is fulfilling its obligation through regulation. If both this fact and the concept of a natural monopoly are accepted, then it would appear that the competition policy embodied in the Bill need not be applicable to the activities of a telecommunications enterprise already subject to regulation.

We are also concerned about the provisions governing "joint monopolization" whereby every homogeneous oligopoly in Canada would instantly become a regulated industry. Moreover despite the lack of collusion between members of the oligopoly, the Board would still have the right to order divestiture or to prohibit the implementation of business decisions. Such a ruling could be made where the Board found that closely parallel conduct was arrived at without agreement of any kind and in its view had the effect of restraining economic activity in some way. In many industries parallel policies are unavoidable. Many of our biggest and most productive employers could come under these provisions of the proposed legislation without any intended agreement or arrangement on their part to impede competition. We strongly recommend that the provisions governing "joint monopolization" be deleted.

We also note with interest that Bill C-42 while seeking to prohibit monopolistic behaviour in business, would not apply to unions if, for example, in order to block the introduction of technological changes, the unions abused their monopoly over the supply of labour. This approach seems to ignore the concern expressed on page 13 of the Skeoch-McDonald Report in these terms:

"...unions must face the test of the abuse of monopoly power in terms of imposing artificial restraints and preventing the achievement of real-cost economies...A clear line should be drawn between legitimate union activities for improving wages and working conditions, and illegitimate activities which interfere with dynamic change - in such matters as new technology, new organizational methods, and the like."

In determining the degree of rationalization which is desirable in Canada's interests, it is surely important that consideration be given to the effect of any merger activity on the level of economic activity in Canada, on employment, on the balance of trade, on the balance of payments and on the technological development as well as on competition. The competition Board's proposed power to order divestiture with no effective right of appeal would be such a radical remedy, and would have such profound effects on the way in which an industry is organized, that the final word on such a question should not be spoken by a

body concerned primarily with competitive conditions and without responsibility for the broader question of the country's overall economic policy.

Finally, the bill states that for the legislation to apply in the case of horizontal mergers, the combined share of the market must exceed 20 per cent. However, nowhere is it defined how market share will be determined. Market share could be measured in dollar value of sales or in physical volume; market share could relate to one specific region or the whole country; market share measured over six months may vary drastically from market share over two to five years; market share could also be narrowly defined to include only derivatives of one specific product, etc.

APPENDICE «FTE-50»

Mémoire sur le bill C-42

adressé par l'Association des banquiers canadiens

au Comité des finances,

du commerce et des questions économiques

Mai 1977

L'Association des banquiers canadiens est heureuse de pouvoir présenter les résultats de l'examen du Bill C-42 auquel elle a procédé dans les délais relativement courts qui lui étaient impartis. Nous avons examiné le Bill en termes très généraux, et non pas du point de vue exclusif de son incidence sur les banques. Nous avons jugé qu'il était de notre devoir de procéder ainsi en raison des contacts très diversifiés que nous avons avec presque toutes les activités commerciales et régions du Canada.

Notre mémoire présente de façon succincte plusieurs grands secteurs dont nous nous préoccupons particulièrement, ainsi qu'en annexe, des observations plus détaillées sur plusieurs dispositions particulières.

En guise d'introduction, soulignons qu'à notre avis, les rapports, études, conclusions, projets de loi et autres activités menées pendant les dix dernières années ont maintenu beaucoup trop longtemps un climat d'incertitude. Chacun sait que le monde des affaires estime que la vaste portée de ce type de mesure législative crée en soi des incertitudes graves; mais il est encore plus gênant que les règles fondamentales régissant de nombreuses activités commerciales soient révisées sur une aussi longue période. Nous exprimons par conséquent l'espoir que ce long processus prendra bientôt fin.

Il serait cependant téméraire d'adopter une mesure qui comporte des lacunes, simplement pour en arriver à une espèce de finalité. Nous pensons que le projet de loi présenté à la Chambre des communes peut encore être grandement amélioré. Au cours de notre examen, nous nous sommes particulièrement occupé de déterminer les pouvoirs et dispositions arbitraires qui manquent de justice, de clarté et de précision. Nos observations portent principalement sur ces secteurs.

Nous aimerions attirer l'attention du comité notamment sur les points suivants:

Constitutionnalité

Bien que nous reconnaissons qu'il ne soit pas toujours possible d'éviter toutes les questions soulevées par des interprétations différentes des pouvoirs constitutionnels, il importe grandement d'assurer la plus grande certitude possible en matière de compétence. Nonobstant l'article 50, des autorités compétentes ont fait clairement connaître leurs doutes; dans ces circonstances, nous appuyons pleinement le mémoire de l'Association canadienne des avocats diffusé en avril 1974, lequel dit ceci: "... nous ne jugeons pas équitable l'adoption de cette mesure législative, qui est supposée s'appliquer aux citoyens du pays, dans leurs transactions commerciales, alors qu'il y a tant d'incertitude autour de la question de savoir si ses dispositions les visent légalement."

Nous croyons comprendre que les risques de conflit les plus vraisemblables se retrouvent dans les situations où on n'a pas prévu les actions et recours civils et où on n'a pas essayé de réglementer le commerce intra-provincial sur une base autre que celle du droit criminel. Il pourrait aussi y avoir d'autres questions; nous recommandons fortement que dans le but de supprimer tout doute en matière de compétence, la question soit renvoyée à la décision de la Cour suprême du Canada.

Pouvoirs de l'Administrateur de la politique de la concurrence

Selon nous, l'administrateur de la politique de la concurrence détient des pouvoirs qui dépassent, en ampleur, le simple exercice de ses fonctions. D'après l'actuel libellé du bill, il n'y a pas beaucoup de personnes détenant un poste officiel ou élu, qui vont avoir en leurs mains des pouvoirs semblables à ceux de l'administrateur de la politique. Ces pouvoirs se rapportent principalement aux enquêtes, mais ils semblent presque illimités. Tant le fait que dans de nombreux cas, il ne soit plus nécessaire d'obtenir la permission du ministre que l'élargissement des pouvoirs de la loi autorisant l'Administrateur à agir viennent appuyer cette thèse.

Deux ou trois exemples vont suffire à illustrer cette idée.

Aux termes de l'article 47(1), l'Administrateur peut, de sa propre initiative, "procéder à une enquête" concernant de nombreux sujets et de plus, sur "toute autre question touchant à l'économie et aux objectifs de la présente loi". Le préambule à la Loi est tellement général que ce passage accorde des pouvoirs de faire des enquêtes illimitées portant sur la vie privée de

tout Canadien.

En plus des très vastes pouvoirs permettant de faire des perquisitions dans le but de saisir des éléments normaux de preuves (livres, journaux, dossiers ou autres documents), l'administrateur aura également la permission d'emporter "la chose" qu'il croit pourra servir de preuve. (Paragraphe 10(1). Puisque le terme français "chose" est le terme le plus générique de la langue, cela donne des pouvoirs presque illimités. Les pouvoirs permettant d'exiger la présentation de renseignements contenus dans une banque de données sont très vastes; il pourra être coûteux pour les entreprises de s'y soumettre, et cela pourrait même créer des désordres importants dans le fonctionnement quotidien de l'entreprise. (10.2(1)). De plus, on a grandement accru les pouvoirs d'intervention devant une autre commission fédérale, un conseil ou un organisme, ce qui va avoir des répercussions considérables sur le fonctionnement de ces organismes (4.6 et 27.1).

Bien que dans de nombreux cas les pouvoirs principaux accordés à l'administrateur soient le pendant de ceux dont jouissait antérieurement le directeur, nous trouvons paradoxal, à une époque où on remet de plus en plus en question les règlements édictés par le gouvernement, que le bill C-42 fasse en sorte d'accroître les fonctions et les pouvoirs de l'Administrateur. Les pouvoirs très vastes qu'on se propose d'accorder en matière d'enquête peuvent entraîner des dépenses très coûteuses, exiger beaucoup de temps des dirigeants d'industries et créer un climat d'incertitude constante étant donné que des enquêtes pourraient à tout moment porter sur des transactions commerciales normales et acceptables.

Nous recommandons, comme il semble qu'on le fasse dans la Loi sur la protection des emprunteurs et des déposants, que les pouvoirs que l'on envisage présentement d'accorder à l'administrateur en vertu du bill C-42 soient dévolus au ministre. Pour des questions d'ordre pratique, l'administration de ces pouvoirs pourrait être déléguée à l'administrateur et exercée comme on envisage de le faire, mais on devrait assurer les personnes qui devront se conformer à la Loi que les décisions finales reposent entre les mains du ministre. En guise de protection supplémentaire, nous proposons qu'en vertu de l'article 10(3) et comme condition à l'émission de permis par l'administrateur, les membres de la Commission devraient acquérir la conviction que les motifs invoqués par l'Administrateur pour faire enquête sont raisonnables et qu'également la loi stipule que toutes les études et les enquêtes soient faites de façon raisonnable. La manière dont on devra satisfaire à ces exigences devrait être stipulée dans les règlements ou dans la loi.

Les pouvoirs de la Commission de la concurrence

Nous nous inquiétons tout autant de l'autorité très étendue et souvent ambiguë de la Commission et de l'absence du recours complet au droit d'appel en matière de décisions fondées sur la valeur.

Les exemples de pouvoirs vagues et mal définis abondent dans les lois. L'autorité d'émettre une ordonnance fondée sur la probabilité d'un événement est fréquente et elle crée de graves incertitudes quant aux intentions. Un bon exemple se retrouve à l'article 31.71(2), où l'on trouve ces termes vagues "susceptibles d'entraîner une réduction sensible de la concurrence actuelle ou potentielle" et à l'alinéa 33(1)(2) où un monopole

illégal peut être découvert si l'entreprise ou les entreprises sont "susceptibles de l'être exploitées au détriment de l'intérêt des consommateurs ...". Très souvent on ajoute à une liste de raisons et de causes précises une disposition finale tellement vague qu'elle rend tout à fait inutile et insignifiante les alinéas précédents (par exemple 31.72(2) a) v), 31.73(1)f), 31.74(1) d), 32.1(1)c)). Il y a d'autres éléments vagues dans plusieurs renvois aux "marchés" et également "aux régions du Canada" où on ne précise pas du tout comment s'y prendre pour repérer ces éléments. Le concept de "contrôle" revient aussi très souvent, sans qu'il s'accompagne des critères à utiliser (ex. 31.72(1) et 31.73(1)).

Les nouveaux articles concernant les fusions, les monopoles et les monopoles conjoints sont particulièrement mal définis. Leurs activités sont décrites en termes si vagues qu'elles peuvent se prêter à presque toutes les interprétations. Ainsi, cette loi risque de compromettre de nombreuses entreprises dont l'exploitation est tout à fait normale. Nous reviendrons plus tard sur la question des "monopoles" et des "monopoles conjoints".

De plus, les pouvoirs conférés à la Commission en matière d'ordonnance sont extrêmement étendus. Ainsi, en vertu du paragraphe 31.71(3), lorsqu'elle estime qu'une fusion est visée par la loi, elle est autorisée "à rendre une ordonnance ... enjoignant ... de dissoudre la fusion ou d'en liquider les éléments d'actif qu'elle indique". Un autre exemple est celui des pouvoirs qui lui sont conférés pour prononcer l'annulation d'un brevet, ordonner la radiation de l'enregistrement d'une marque de commerce, d'un droit d'auteur ou d'un dessin industriel. (31.74(1)d)). Pris dans un sens

absolu, de tels pouvoirs peuvent supprimer une activité commerciale ou la compromettre gravement, sans aucun recours.

Nous nous préoccupons aussi des liens trop étroits établis entre les activités de la Commission et celles d'autres organismes officiels. En plus des droits d'intervention conférés à l'Administrateur aux termes du paragraphe 27(1), la Commission semble munie de pouvoirs exagérés pour rejeter d'importantes décisions de ces organismes, ce qui constitue de graves inconvénients pour les requérants se prévalant de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger.

Nous comprenons fort bien qu'un grand nombre de ces problèmes proviennent de la nature même du sujet. La plupart des concepts utilisés sont d'ordre économique et difficiles à définir. Cependant, dans ces conditions, nous sommes fermement convaincus qu'il est nécessaire que la décision finale ne soit pas laissée à un seul organisme, en particulier lorsque de très graves conséquences peuvent découler de son verdict.

Cette conviction s'est vue renforcée au fur et à mesure que nous examinons le projet de loi, en réalisant combien l'autorité conjointe de l'Administrateur de la Commission constituait une concentration de pouvoirs. Leurs relations sont loin d'être celles d'un avocat associé à des procédures judiciaires. Tous deux visent essentiellement les objectifs de la loi et sont investis ensemble d'immenses pouvoirs pour les atteindre.

En fait, ces pouvoirs sont si considérables que nous nous demandons si le Parlement n'abdiquerait pas ses responsabilités en les leur déléguant.

Si l'on considère que, sous sa forme actuelle, le bill confère des pouvoirs à des personnes qui ne sont pas élues, qui ne sont directement comptables à aucun autre organisme, que leurs actes et décisions ne font pas l'objet d'appel, et que leurs activités ne peuvent être contrôlées que par une modification de la loi, alors le problème se révèle dans toute son ampleur.

À partir de ces sérieuses réserves, nous voudrions faire trois recommandations: tout d'abord, la création d'un tribunal d'appel en matière de concurrence, afin d'offrir ne serait-ce qu'une possibilité d'appel des décisions de la Commission. Ainsi, elle devra les justifier devant un autre organisme indépendant. Deuxièmement, que le Cabinet soit habilité à agir, de sa propre initiative, dans un certain délai, pour rejeter ou modifier une ordonnance de la Commission, du moins en ce qui concerne les fusions, les monopoles et les monopoles conjoints. De cette manière, les responsabilités du corps politique pourront s'exercer dans un domaine économique d'une importance stratégique. Troisièmement, que des mesures soient prises pour assurer la plus grande impartialité possible de la Commission/ ou du tribunal. Dans le cas où ce dernier serait établi, nous recommanderions que ses membres soient nommés en qualité de juges de cour supérieure, et que ce soient des personnes de compétence reconnue. Si l'on décide de ne pas créer un tel tribunal, nous recommandons que les membres permanents de la Commission aient le statut de juges de cour supérieure à leur nomination, et que ce soient des personnes d'un niveau exceptionnel.

Actions collectives

Les actions collectives étant l'une des principales innovations du Bill C-42, nous aimerions nous y arrêter brièvement.

Sous réserve de solutions à apporter à certains problèmes d'ordre constitutionnel, nous souscrivons aux principes généraux exposés à l'article 39.11.

Nous reconnaissons que toute personne qui a subi des pertes ou des dommages à la suite d'actes illégaux puisse se prévaloir de ses droits devant les tribunaux.

Cependant, en ce qui concerne les actions collectives, nous pensons que certaines personnes qui recherchent des avantages individuels pourront en abuser. Cela provient selon nous du fait que l'on ait rejeté le principe selon lequel le paiement des frais dépend de l'issue du procès, même si cela ne se présente que lorsque la notion de classe a été confirmée par les tribunaux. Normalement dans une action collective les frais sont élevés et les sociétés devraient s'épargner de belles dépenses lorsque l'issue de l'action est incertaine. Il serait donc utile de prévoir une protection plus étendue que celle stipulée dans le projet actuel.

Nous avons de très grandes réserves au sujet des actions indirectes, mais nous avons préféré laisser à d'autres, plus compétents que nous en cette matière, le soin de les étudier en détail. Nous nous préoccupons sérieusement de toute forme d'action civile dont l'objectif est de faire appliquer une sanction criminelle sous la forme d'une pénalité qui ne tient plus compte des normes habituelles de la preuve dans les poursuites criminelles.

Répercussions sur les Banques

Finalement, nous voudrions présenter notre point de vue quant aux implications possibles du bill C-42 sur notre propre activité. Nous traiterons tout d'abord de questions générales et ensuite des propositions concernant les "monopoles" et les "monopoles conjoints".

Les opérations bancaires sont soumises depuis quelques années par la Loi sur les banques à des restrictions d'ententes ou d'actions collusoires qui sont bien plus sévères que celles imposées à d'autres entreprises. Nous estimons donc que nous avons moins à proposer au sujet du bill C-42 que cela aurait été le cas autrement.

Pour ce qui est des anciennes restrictions, nous les retrouvons sensiblement dans le nouveau projet de loi par suite d'un transfert de compétence du ministère des Finances au ministère de la Consommation et des Corporations. Dans ce transfert, les exclusions relatives aux banques ont perdu quelque peu de leur clarté, et nous en traitons en annexe. Nous nous sommes surtout penché sur les aspects administratifs du transfert, dont nous avons déjà discuté. Plus particulièrement nous n'y voyons aucun avantage et, au contraire, nous prévoyons un grand nombre d'inconvénients si le personnel qui n'a aucune connaissance ou expérience dans le domaine tente d'appliquer cette loi complexe à des questions d'importance cruciale. Nous souhaitons vivement que le ministère des finances conserve ses pouvoirs de supervision et d'administration que lui confère la Loi sur la protection des emprunteurs et déposants, et nous sommes encouragés par le fait que le ministre semble maintenant avoir accepté que le pouvoir de supervision soit délégué en vertu de cette loi aux organismes fédéraux (et provinciaux) actuels. Nous insistons donc une fois de plus pour que ce précédent ait des répercussions dans le projet de loi C-42.

Que cette proposition soit acceptée ou non, nous aimerions toutefois que soient différemment libellés les pouvoirs d'approbation de fusions, qui ont été conférés au ministre des Finances. Aux termes du projet de loi C-42 alinéa (4.3 (1) b) , le ministre peut confirmer que les fusions "sont souhaitables dans l'intérêt de la stabilité du système financier". Ce libellé semblerait laisser planer le doute sur une fusion qui aurait pu être souhaitable mais qui ne pourrait recevoir l'approbation du ministre parce qu'elle n'aurait aucune répercussion importante sur le système financier. De plus, il nous semble, tout comme dans le cas des modifications de la loi relative aux enquêtes sur les coalitions, qu'il faudrait davantage tenir compte de la présence de facteurs exceptionnels et perturbateurs et moins des avantages positifs. Nous préférierions par conséquent, et soutenons qu'il serait plus efficace dans tous les cas, que les pouvoirs du ministre se limitent à confirmer qu'une fusion ne nuit pas au système financier.

Dans la structure actuelle des opérations canadiennes de banque, il ne serait pas très réaliste de prévoir des fusions à grande échelle. Toutefois, nous venons d'assister à la réalisation d'une fusion et, avec l'augmentation possible du nombre des banques, il pourra y en avoir d'autres. Il est donc important que soit, dans la mesure du possible, comprise la relation qui existe entre les dispositions relatives aux fusions qui continueront dans la Loi sur les banques et celles du projet de loi C-42. Malheureusement, aucun bill n'est encore venu modifier la loi sur les banques, et nous ne pouvons donc qu'exprimer notre préoccupation générale à l'heure actuelle au Comité qui, bien sûr, étudiera les deux mesures en temps opportun.

Monopole, monopole conjoint et monopole illégal

Nous avons réservé pour la fin nos commentaires sur les très radicales dispositions de la Partie IV.1 relative aux "monopoles" et "monopoles conjoints" aux articles 31.72 et 31.73 et au monopole illégal, à l'article 33

Monopole

Nous reconnaissons qu'en tentant de ramener le monopole (et le monopole conjoint) dans la procédure d'examen civil de la Commission, on a dû faire face à certains problèmes de rédaction très complexes. Nous avons de sérieuses réserves à formuler toutefois au sujet des imprécisions qui émergent, à la fois quant à la signification des dispositions et quant à la compétence constitutionnelle du gouvernement fédéral pour les adopter.

À notre avis, le libellé actuel de l'article 31.72 est si obscur qu'il serait pratiquement impossible d'adapter ces dispositions à un comportement commercial quelconque à un moment donné. On pourrait définir le risque commercial comme l'effet net des incertitudes et il nous semble incroyable que, dans un effort apparent de création d'un climat d'affaires plus stimulant, l'élément d'incertitude prenne une importance aussi prépondérante. Il est extrêmement important, par conséquent, de réduire l'incertitude à des proportions plus réalistes. Nous avons tenté une expérience et cherché à appliquer le concept proposé de "monopole" aux opérations de banque, entreprise que nous connaissons le mieux.

Le monopole (32.72(1) "désigne une situation dans laquelle une personne ou plusieurs personnes qui sont affiliées au sens des paragraphes 31.71(12) et (13) contrôlent, sensiblement dans tout le Canada ou quelqu'une de ses régions, la catégorie ou l'espèce d'entreprise à laquelle se livrent ces personnes."

Qu'entend-t-on par "sensiblement"? (La seule indication que l'on retrouve dans la loi est que le monopole peut représenter le contrôle de moins de 50% de la classe ou du genre d'entreprise.) Quelle est la signification exacte de "contrôle"? Qu'entend-t-on par "quelqu'une de ses régions" en parlant du Canada? Et de façon très pratique dans le cas des banques, s'il n'y a qu'une banque dans un centre commercial, même s'il peut y avoir plusieurs autres à proximité, y a-t-il monopole?

Les dispositions relatives au monopole semblent également mettre en doute la juridiction. Le projet d'article donnerait à la Commission les pouvoirs très radicaux d'émettre des ordonnances après avoir découvert un monopole. Elle ordonnerait notamment qu'un monopole soit dissous ou qu'une entreprise se départisse de ses éléments d'actif.

31.72(2)e). De telles ordonnances pourraient viser une entreprise qui n'opérerait que dans les limites d'une province, et qui par conséquent n'entre pas dans la catégorie du commerce inter-provincial. Cela en soit créera d'autres incertitudes, et nous croyons qu'on ne devrait pas exiger du milieu canadien des affaires d'entreprendre des procès à seule fin d'éclaircir la situation.

En ce qui concerne le libellé de l'article 31.72, nous recommandons plusieurs amendements. Le paragraphe 31.72(1) devrait être reformulé et l'expression "contrôlent, sensiblement dans tout le Canada ou quelque'une de ses régions, la catégorie ou l'espèce d'entreprise à laquelle se livrent ces personnes" devrait être supprimée et remplacée par "possèdent l'autorité de décider du taux de profit ou de la part du marché dans tout le Canada ou quelque'une de ses régions, de la catégorie ou de l'espèce d'entreprise dans laquelle se livrent ces personnes". On reconnaîtra que cette proposition est identique à celle mentionnée dans le rapport Skeoch-McDonald. Même si cette proposition contient certaines des imprécisions du libellé actuel, elle fait appel, à notre avis, à une notion plus réaliste et plus pratique.

Nous recommandons également que l'intention soit plus clairement exprimée dans l'alinéa 31.72(2)a). Dans ce but, nous proposons que l'expression "qui a ou aura vraisemblablement pour effet" soit remplacée par l'expression "qui vise à". Nous proposons également que le sous-alinéa 31.72(2)a)(v), de même que l'alinéa 31.72(2)b) et le paragraphe 31.72(5) soient biffés car, en raison de leur portée trop vague, ils peuvent donner lieu à des imprécisions importantes.

En ce qui concerne la question constitutionnelle, nos doutes confirment notre allégation précédente, selon laquelle il devrait y avoir référence à la Cour suprême du Canada. La sévérité des peines susceptibles d'être imposées par la Commission, si ses pouvoirs sont jugés de la compétence fédérale, appuie également notre conviction selon laquelle il faudrait instituer une procédure d'appel comme nous l'avons déjà proposé.

Monopole conjoint

Dans le cas des "monopoles conjoints", nous entrevoyons des problèmes graves et irréconciliables. Considérons leur principe: "l'expression monopoles conjoints" désigne une situation dans laquelle un petit nombre de personnes qui

ne sont pas toute affiliées entre elles au sens des paragraphes 31.71(12) et (13), parviennent à contrôler sensiblement ou tentent de le faire dans tout le Canada ou dans une de ses régions, la catégorie ou l'espèce d'entreprise à laquelle elles se livrent en adoptant des orientations parallèles ou des comportements semblables..." (paragraphe 31.73(1)). Ce principe général est ensuite élucidé dans les dispositions selon lesquelles "les orientations parallèles ou les comportements semblables" des parties sont condamnables, même s'ils ne sont "fondés que sur la reconnaissance réciproque d'un lien d'interdépendance et même en l'absence d'accord ou d'arrangement entre elles." (3). Ce principe est tout aussi obscur que ne l'est la signification du mot "monopole", en raison de l'utilisation de termes imprécis comme "sensiblement," "contrôles", "dans tout le Canada ou dans une de ses régions". La nécessité de critères plus précis est identique à celle réclamée pour l'article qui se rapporte aux "monopoles", car l'imprécision des termes y présente également d'importants problèmes d'interprétation.

Dans le cas des banques, s'ajoute le problème plus grave de la vulnérabilité qu'elles posent, en raison de l'expression "des orientations parallèles ou des comportements semblables". Dans tous les domaines qui relèvent directement de leur contrôle, les banques exercent une concurrence serrée. Celle-ci est illustrée actuellement par la variété croissante des services qu'elles offrent à leur clientèle à des prix variés, manipulation des chèques, coût de certains emprunts, administration des REER et des REEL et ainsi de suite. Mais, dans les domaines où leur comportement est probablement plus visible, (niveau des taux d'intérêt, tant sur les prêts que sur les dépôts), les banques sont très sensibles aux influences extérieures qui excèdent leur contrôle et qui les affectent toutes de la même manière et en même temps.

Comme nous l'avons expliqué dans notre mémoire à la Commission Royale sur la concentration des sociétés, l'habileté d'une banque à s'abstenir d'adopter une

réaction uniforme quand elle est confrontée à une influence extérieure importante, est très limitée. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne la réduction ou l'augmentation du taux bancaire. Quand il y a une modification du taux bancaire, les banques sont censées réagir d'une façon uniforme, à un tel point qu'il est arrivé que des questions ont été soulevées au Parlement concernant la lenteur avec laquelle certaines banques avaient effectué la dernière réduction de leur taux bancaire.

Cette unanimité de réaction (comportement semblable) n'est pas unique au Canada, mais apparaît dans tous les pays qui ont un système financier très raffiné et concurrentiel. Cela s'explique par le fait que l'argent, dans son sens le plus large, n'a pas de frontières. Il se stabilise très rapidement, car ceux qui le manipulent réagissent toujours de la même façon aux mêmes impulsions. L'application de la politique monétaire repose sur cette possibilité de prévoir les réactions, sans quoi, elle serait inefficace.

Ainsi, on peut dire, plus directement, que la notion de "monopole conjoint" englobe l'orientation réelle et prévisible de la plupart des systèmes bancaires au monde. Quant aux banquiers canadiens, ils se sentiraient constamment menacés, étant donné la conduite qu'on attend d'eux et dont dépend la politique monétaire. Nous ne connaissons aucun autre système bancaire au monde qui soit dans une pareille impasse.

Nous recommandons le retrait des articles du bill C-42 portant sur les "monopoles conjoints". Nous estimons que ces articles constitueraient une source constante de doute et d'incertitude, non seulement pour nous, mais également pour les autres. Ces articles vont beaucoup plus loin que les recommandations du Conseil économique ou que celles du rapport Skeoch-McDonald. Ils supposent que l'uniformité équivaut à la non-concurrence, ce qui est tout à fait faux dans le cas des banques. Ils semblent aller beaucoup plus loin que toute autre loi que

nous connaissons. Ils ignorent, notamment, l'expérience d'un pays comme les Etats-Unis, qui a probablement au chapitre des lois de cette nature, une histoire beaucoup plus longue et plus intense que celle de tout autre pays. Un principe fondamental de la Loi Sherman est la nécessité de prouver qu'il y a eu complot ou entente, en vue de réduire la concurrence. Les simples apparences ne suffisent pas à établir qu'il y a eu violation de la loi.

Nous croyons que la notion de "monopole conjoint" est erroné au niveau du principe même et que son application serait sans contredit fortement préjudiciable à l'économie. Nous sommes dans l'obligation de demander le retrait de l'article en question.

Monopole illégal

Si l'on prévoit, à l'article 31.72, que des poursuites civiles pourraient être intentées dans les affaires de monopole, nous estimons que l'article 33, qui prévoit des pénalités criminelles lorsqu'il y a complot en vue de réduire la concurrence, peut être retranché de la loi. Nous reconnaissons, bien sûr, que cela suppose qu'on recevra de meilleures assurances quant à la constitutionnalité de la procédure civile.

Appendice

Comme un certain nombre de nos représentants et conseillers l'ont déjà indiqué, au cours de l'étude du bill C-42, une série de commentaires ont été formulés sur divers aspects plus précis du projet de loi. Nous estimons que ces commentaires seront utiles au Comité, et c'est pourquoi nous les avons annexés à ce mémoire. Certains de ces commentaires portent sur des points déjà abordés dans le présent mémoire, mais certains autres ont trait à d'autres aspects.

En conclusion, nous désirons vous assurer que, même si nous n'avons pas semblé ménager nos critiques à l'endroit du projet de loi, nous avons agi de la

sorte en espérant être le plus utiles possible. Nous appuyons l'objectif général visant au renforcement de la concurrence, et nous reconnaissons qu'à certains égards, le bill C-42 constitue une amélioration par rapport à toutes les lois antérieures dans ce domaine. Nous avons surtout cherché à nous assurer que, dans la mesure du possible, les dispositions de cette loi seront conçues de façon à ne pas nécessiter de nouvelles modifications avant quelques années.

Pièce jointe

APPENDICE

Bill C-42, Loi modifiant la Loi
relative aux enquêtes sur les coalitions.

Dans le commentaire qui suit, nous n'entendons pas faire une analyse exhaustive du projet de loi, article par article. Nous entendons simplement faire ressortir les points qui nous semblent avoir des conséquences directes sur l'industrie bancaire. Toutefois, nous profitons de l'occasion pour formuler des commentaires sur certaines dispositions qui nous semblent influencer indirectement sur les banques, au chapitre des relations traditionnelles entre le banquier et son client. On constatera, bien sûr, que ces aspects auront également des conséquences sur d'autres industries.

Paragraphe 4.3(1)

Associé aux amendements à l'article 32, ce paragraphe constitue essentiellement une transposition de l'article 138 de la Loi sur les banques. Les banques sont favorables aux dispositions du paragraphe 4.3(1), vu que les accords ou les arrangements au profit des clients de la banque continueront d'être permis sans égard aux articles 31.71 et 32. Toutefois, le paragraphe 4.3(2) est si vague que les exceptions prévues aux sous-alinéas 4.3(1) a) à (iv) sont dénuées de sens. Nous recommandons que le paragraphe 4.3(2) soit retranché, ou encore que les termes "ou est susceptible" soient retranchés et que la notion de réduction "indue" s'applique aux six dernières lignes du paragraphe. Pour plus de certitude, les termes "systèmes, formules, méthodes, procédures, normes" devraient être transposés de l'alinéa 138(2) d) de la Loi sur les banques à l'alinéa 4.3(1) a) du bill C-42. Pour plus de certitude, nous

croyons que le mot "fusion", à l'alinéa 4.3 (1) b), devrait avoir la même signification qu'au paragraphe 31.71.

D'après le libellé actuel, le certificat du ministère des Finances ne peut être accordé à moins qu'il n'y ait intérêt positif dans la stabilité du système financier. Nous croyons que cette exigence devrait être exprimée négativement, c'est-à-dire que la fusion n'influe pas négativement sur la stabilité du système financier.

Article 4.5 - Activité réglementée

La définition d'une "activité réglementée" donnée aux alinéas a) et b) est suffisante. L'alinéa c) est inutile et devrait être supprimé.

Le maintien de l'alinéa c) obligerait les organismes fédéraux et provinciaux investis d'un pouvoir de réglementation, de même que les ministres de la Couronne ou d'une province, à toujours se demander si telle activité qu'ils mènent est considérée comme une "activité réglementée". En d'autres termes, non seulement craindrait-on toujours qu'une activité donnée ne soit visée par la partie IV.1, mais également que cette même activité ne soit criminelle du fait qu'elle constitue une violation des articles 32 et suivants, auxquels il est fait référence au paragraphe 4.5(1).

Nous avons peine à croire qu'on veuille menacer de poursuites criminelles, même dans l'exercice de leurs fonctions, les agences investies d'un pouvoir de réglementation et les ministres de la Couronne.

Article 4.6

On peut supposer que les actions de tout conseil, etc. investi par une loi du Parlement seront effectuées en tenant compte de l'intérêt national. Toute autre façon d'agir qui restreint le moins possible le jeu de la concurrence ne constitue pas nécessairement la meilleure façon d'agir quant à la protection de cet intérêt. Il est essentiel d'apporter un

amendement au paragraphe (1) afin d'établir clairement la prééminence de l'intérêt national.

Paragraphe 10 (3)

Ce paragraphe peut être interprété comme permettant l'émission d'un certificat général dans le cas de toute personne désignée. À notre avis, on ne devrait émettre de certificat que s'il y a enquête, et tout certificat devrait mentionner le nom de la partie contre laquelle il est dirigé, la désignation de l'endroit où sont situés les locaux de cette partie, la nature des dossiers ou autres choses exigées, et le nom de la (des) personne(s) faisant l'objet de l'enquête.

Article 10.2

Il faudrait définir le mot "informatique".

En voulant rendre très précis l'alinéa 10.2 (1) a), on ajoute à la confusion. Nous croyons qu'il serait suffisant que cette disposition soit ainsi libellée: "une description détaillée desdites données, la forme dans laquelle on peut extraire lesdites données, et les codes d'accès dont ces personnes doivent normalement avoir besoin." De même, au sous-alinéa 10.2 (1) b) (i), l'obtention du programme requis pour extraire les données n'est pas nécessairement essentielle. Nous recommandons que la disposition se lise ainsi: "... une copie de la procédure d'extraction des données...".

PARTIE 11 - COMMISSION DE LA CONCURRENCEParagraphe 16 (1)

Aucune raison n'est fournie pour justifier la nomination de membres adjoints de la Commission, et nous nous demandons si ces nominations sont nécessaires. Toutefois, s'il doit y avoir des membres adjoints, il faudrait que la majorité des membres du jury soient membres permanents, et que le président de chaque jury soit un membre permanent.

On remarquera que l'article 16 ne fait pas allusion au serment d'office. Nous doutons de l'a-propos d'une telle omission.

Paragraphe 16 (6)

S'il n'y a pas de tribunal d'appel et si le mandat n'est pas accordé aux juges, les nominations devraient être faites pour une période minimale de dix ans et être automatiquement renouvelables, sauf pour un motif déterminé, sous réserve, bien sûr, des paragraphes (8) et (9) et sous réserve de l'existence d'une procédure d'appel appropriée et de la responsabilité politique du Cabinet en ce qui concerne les grandes décisions de principe.

Paragraphe 17 (7)

Nous nous demandons si l'autorité devrait être retirée au ministre, compte tenu de la portée internationale du paragraphe.

Article 18 - Remise des documents

Compte tenu du risque de préjudice commercial, l'Administrateur devrait être tenu de fournir immédiatement, sur demande, copie des documents dont il a pris possession, et de remettre les originaux dans les 60 jours suivant la saisie, à moins que les conditions prévues au paragraphe 18 (2) ne s'appliquent.

Paragraphe 20 (2)

Seuls les membres permanents de la Commission devraient pouvoir émettre des ordonnances; par conséquent, le paragraphe (2) de l'article 20 devrait être modifié en ajoutant le mot "permanent" entre les mots "un" et "membre".

Article 21 - Pouvoirs de la Commission

Seuls les membres permanents de la Commission devraient être investis des pouvoirs d'un commissaire nommé conformément à la partie I de la Loi sur les enquêtes. Cet article devrait être modifié en conséquence.

Article 27.1

Il est difficile de concevoir qu'une question soumise à un conseil, à une commission ou à tout autre organisme du gouvernement fédéral, ou que les facteurs devant être examinés par ce conseil, etc., puissent ne pas être relatifs à l'un des principaux objectifs de la politique canadienne, énoncés au préambule de la loi. Le cas échéant, cela aurait pour conséquence de placer l'Administrateur de la politique de la concurrence dans la position d'intervenant dans ce genre de poursuites. D'après l'alinéa d), le droit d'appel ou de révision serait dévolu à l'Administrateur de la politique de la concurrence, comme s'il était partie lésée ou autrement rusée par une décision, et, en outre, le paragraphe (2) de l'article 4.6 lui accorderait le droit exclusif d'ordonner un tel appel ou une telle révision du fait que les pouvoirs du conseil, etc., en question n'ont pas été exercés en prenant les mesures qui restreignent le moins possible le jeu de la concurrence.

Les pouvoirs dévolus à l'Administrateur de la politique de la concurrence, associés au préambule de la loi, procurent à l'Administrateur une influence de même étendue que celle du conseil, etc., en question, et, de fait, sa responsabilité couvre tous les aspects de la réglementation fédérale en matière économique. Il n'y a pas de pouvoir plus étendu dévolu à un fonctionnaire en rapport avec des questions faisant l'objet d'une réglementation gouvernementale. Nous recommandons que ce pouvoir soit restreint aux questions de concurrence seulement, si l'on veut vraiment que le préambule de la loi ait pour effet de modifier les statuts et les règlements en vertu desquels fonctionnent les conseils, les commissions et les autres organismes fédéraux.

PARTIE IV - RECOURS SPÉCIAUX

Article 29 - Injonction provisoire de la Commission

Si nos recommandations portant sur le tribunal d'appel de la concurrence ou sur la composition de la Commission sont inacceptables, la Commission ne devrait pas être autorisée à émettre d'injonctions provisoires, et l'article 29 devrait être entièrement supprimé.

Les termes "ou est susceptible d'avoir", au paragraphe (1), nous semblent irraisonnables.

Article 29.1 - Injonction provisoire

Les termes "ou est susceptible d'accomplir", au paragraphe (1), nous semblent également irraisonnables.

Article 30

Cet article traite de l'interdiction, pour toute personne qui a été déclarée coupable d'une infraction visée par la partie V, de perpétrer une "infraction semblable"; nous recommandons que l'on supprime cette référence aux "infractions semblables" là où elle existe, étant donné que cela équivaut à un châtement sans voies de droit régulières. De même, les mots "semble devoir accomplir" devraient être retirés.

Paragraphe 31.71 (1) - Fusions

Nous estimons que toute la définition de "fusion" doit être révisée du fait qu'elle soulève un certain nombre d'incertitudes:

les mots "any control", qui figurent dans le texte anglais de cet article, ne désignent pas la même chose que le mot "control"; le mot "control" désigne généralement le contrôle de plus de 50% ou, selon les circonstances, d'un pourcentage moindre, mais l'expression "any control" peut désigner n'importe quelle proportion.

La signification de "marché" n'est pas claire et rien n'indique quels critères seront utilisés pour déterminer le 20% du marché dont il est fait mention au paragraphe (2), s'il s'agira du nombre des produits, ou de leur valeur, etc. Comme l'article parle d'"un marché" on pourrait l'interpréter comme désignant un endroit géographique éloigné, n'ayant rien à voir avec une province ou avec l'ensemble du Canada.

Paragraphe 31.71 (2)

Il est essentiel de définir l'expression "fusion horizontale".

Paragraphe 31.74 (4)

Nous estimons que la Commission devrait, pour assurer une révision complète, être tenue de considérer tous les facteurs établis aux alinéas a) à n).

Nous recommandons la suppression des termes "ceux des" à la quatrième ligne, ainsi que des mots "qu'elle juge pertinents sur la foi des renseignements qui lui ont été fournis"

Paragraphe 31.71 (5)

Ce paragraphe devrait débiter par les mots "sous réserve du paragraphe (7)". En outre, nous estimons que l'expression "accroître sensiblement l'efficacité" devrait être précisée.

Paragraphes 31.71 (9) (10) (11)

Ces paragraphes devraient être reformulés de façon à stipuler que l'Administration est tenu de donner son opinion à l'Agence d'examen de l'investissement étranger avant que ne soit promulguée la décision du gouverneur en conseil, et qu'il n'ait pas d'autre droit de révision. En d'autres termes, la décision du Cabinet, conformément à la Loi sur l'examen de l'investissement étranger, devrait être définitive.

Article 31.74 - Ordonnances relatives aux brevets, marques de commerce, etc.

Le pouvoir de révocation de la Commission devrait se limiter aux cas où les recours prévus aux alinéas a) à c) ont été tentés sans avoir donné les résultats escomptés, plutôt que d'être utilisé à la discrétion de la Commission dès que celle-ci est d'avis que le recours ne suffira pas à stimuler ou à rétablir la concurrence sur un marché donné. Le même raisonnement s'applique dans le cas de l'alinéa e) du paragraphe 31.72 (2) et de l'alinéa c) du paragraphe 31.73 (2).

Article 31.76 - Accords de spécialisation

Nous recommandons que la définition de l'expression "accord de spécialisation" soit modifiée de façon qu'elle soit en rapport avec le "produit", afin d'inclure les services.

Ceci semble être avantageux dans les cas où un arrangement ou un accord a été conclu en vue de la fourniture d'un service dans une collectivité, par un nombre de fournisseurs inférieur aux deux fournisseurs ou plus existants lorsque la zone à desservir ne peut plus supporter ou soutenir, en termes économiques, la fourniture de ces services par ces fournisseurs.

Tout amendement visant à inclure les services exigerait nécessairement des amendements et une restructuration de l'article, en vue d'établir une différenciation entre les dispositions relatives aux biens et celles se rapportant au service.

Paragraphe 31.8 - Commission de la concurrence - Cour d'archives

Si la Commission doit être constituée en une cour d'archives, elle devrait être constituée en cour supérieure d'archives. Il devrait en être ainsi du tribunal d'appel en matière de concurrence, si nos recommandations à ce sujet sont acceptées.

Paragraphe 31.91 - Requête préliminaire

Il est recommandé que ce paragraphe soit modifié de façon à ce que le membre de la Commission qui entend une requête ex parte ne doive pas être membre du groupe qui effectue l'étude connexe.

PARTIE V- INFRACTIONS AYANT TRAIT A LA CONCURRENCE

Paragraphe 32(4)

En ce qui concerne les alinéas b), c) et d), nous considérons que la mention qui est faite des personnes "à l'extérieur du Canada" est inutilement restrictive. Nous recommandons que l'analyse raisonnée des alinéas 138(2)a), f) et g) de la Loi sur les banques soit maintenue et que les dispositions se rapportent au domicile du dépôt, du prêt ou autre service.

Nous notons qu'il n'existe pas de disposition, au sujet des services rendus au Canada pour le compte d'une personne qui se trouve hors du Canada (alinéa 138(2)f) de la Loi sur les banques) et nous recommandons que cette omission soit corrigée.

Paragraphe 32.1

Le mot "dument" devait être ajouté à la ligne 7 à la suite de "Canada", étant donné qu'une conduite moins restrictive ne devrait pas être considérée comme criminelle par nature.

Paragraphe 33(3)

Si l'article 33 n'est pas retiré comme nous le recommandons, la définition du monopole qui se trouvait antérieurement à l'article 2 de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions excluait un monopole résultant de l'exercice de quelques droits ou de la jouissance de quelques intérêts découlant de toute autre loi du Parlement du Canada. Il serait injuste d'omettre une disposition semblable dans le paragraphe en question, étant donné qu'il serait de la compétence du Parlement d'accorder un monopole à sa discrétion.

Alinéa 39.12(3)b)

Tel qu'il est rédigé à l'heure actuelle l'alinéa est ambigu. Nous croyons que ce qui suit exprimerait convenablement l'intention:

"(b) si le cas échéant, le coût des réparations des dommages réclamés est justifié par:

- (i) Un nombre suffisant de membres du groupe et,
- (ii) la probabilité que chaque membre a subi des préjudices assez importants"

Paragraphe 39.14(1)

Nous proposons qu'après le mot "action" à la quatrième ligne, on insère "ou qu'on refuse d'inclure dans la catégorie tous les plaignants éventuels du groupe".

De même qu'après le mot "groupe", à la ligne 12, on insère les mots "ou des groupes de tous les plaignants éventuels exclus".

Paragraphe 39.2

Nous avons parlé de la question des coûts, dans le mémoire principal, et nous avons insisté pour que les coûts soient inclus. A cet égard, nous admettons que l'alinéa 39.22(f) permettrait la promulgation par règlement de règles à cet égard et que le paragraphe (2) prévoit la discussion publique avant une telle promulgation.

PARTIE VII - ENQUETE SUR LES MONOPOLES

Article 47(1)

Nous préférons la condition actuelle, qui oblige le directeur à obtenir le certificat du ministre, avant d'effectuer une enquête en matière de monopole ou de commerce restreint. Par ailleurs, étant donné le sens large des termes du préambule de la loi, l'avocat aura pratiquement un droit illimité d'enquêter sur n'importe quel aspect du commerce au Canada. Nous nous demandons si telle est l'intention, car on établit ainsi un parallèle avec la responsabilité du gouvernement et du Parlement du Canada.

APPENDICE «FTE-51»

Mémoire présenté par la

National Automotive Trades Association

du Canada

au

Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques

de la Chambre des communes

en réponse à

l'avis d'audiences publiques

sur

le bill C-42

Loi modifiant la Loi relative aux enquêtes
sur les coalitions et apportant des modifications
corrélatives à la Loi sur les banques et à d'autres
lois.

NATIONAL AUTOMOTIVE TRADES ASSOCIATION OF CANADA

Le 20 mai 1977

Monsieur Norman Cafik, député
Président du Comité permanent des finances, du
commerce et des questions économiques
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)

Monsieur,

La National Automotive Trades Association of Canada (N.A.T.A.) est heureuse et honorée de répondre à l'invitation du président et des membres du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes et de faire connaître son point de vue sur le bill C-42, modifiant la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions.

Depuis plus d'un quart de siècle, la N.A.T.A. représente des détaillants de stations-service, des garagistes et des carrossiers de tout le Canada. L'association se compose d'organismes provinciaux qui regroupent au total 43261 petits commerçants de l'industrie automobile.

Tout le long de son histoire, la N.A.T.A. s'est toujours efforcée, aux niveaux fédéral et provincial, d'encourager et de promouvoir des pratiques justes d'emploi et des directives relatives à la concurrence qui puissent s'adapter aux conditions changeantes du marché et à l'intégration économique de plus en plus grandes.

La N.A.T.A., surtout en ce qui concerne les pratiques de commercialisation relatives à l'offre et à la vente du pétrole et de l'essence, a fait des efforts considérables pour promouvoir l'établissement de pratiques justes et l'adoption de lignes directrices pour contrebalancer les grands pouvoirs dont disposent les fournisseurs monolithiques.

La N.A.T.A. a participé activement à de nombreuses enquêtes sur les pratiques commerciales pour ce qui est de la distribution et de la vente des produits relatifs à l'automobile, et à la présentation de mémoires sur les diverses propositions sur la concurrence remontant à 1970 avec la déposition du projet de loi sur la concurrence.

Le 1^{er} décembre 1971, un mémoire sur le bill C-256, Loi sur la concurrence, a été adressé au ministre de la Consommation et des Corporations qui était alors M. Basford. Il est intéressant de citer un extrait du mémoire que la N.A.T.A. a adressé à M. Basford:

La National Automotive Trades Association désire réaffirmer qu'elle approuve entièrement les objectifs généraux du projet de loi. Elle désire appuyer les efforts que vous faites, vous et les représentants de votre ministère, pour rationaliser la politique sur la concurrence dans une économie de libre marché et pour assurer des garanties contre des pratiques commerciales injustes. La National Automotive Trades Association approuve également la création d'un tribunal de pratiques concurrentielles chargé d'étudier certaines pratiques et abus de notre système concurrentiel atténué ou supprimé.

La N.A.T.A. a récemment comparu devant le comité sénatorial au sujet du bill C-2 et nous a permis de nouveau de citer deux paragraphes découlant de cette comparution.

Le comité sera peut-être heureux d'apprendre qu'au cours de la dernière convention annuelle de la National Automotive Trades Association, qui a eu lieu à Winnipeg en octobre 1974, l'association a adopté à l'unanimité une résolution appuyant en principe les modifications proposées dans le bill C-2 et approuvant les mesures législatives qui ont été prises.

Par ailleurs, l'association est favorable à un retour, comme on peut le voir dans plusieurs propositions de projet de loi, à une approche plus sélective pour modifier la loi. L'association est persuadée que cette approche permettra d'obtenir un plus grand appui de la part du milieu des affaires et de l'ensemble du public. Heureusement, l'examen du projet de loi et de plusieurs observations à ce sujet n'a pas été inutile comme cela a été le cas avec le projet de loi sur la concurrence. Heureusement, en ce qui concerne les pratiques de commercialisation et de fixation de prix en vigueur, pour ce qui est de l'offre et de la vente du pétrole de l'essence et des produits relatifs de l'automobile, les membres de l'association pourront, grâce aux mesures législatives, obtenir un certain redressement des torts dont ils ont été si longuement victimes.

Ce mémoire appuie les dispositions du bill C-42 surtout dans l'intérêt des membres de la N.A.T.A. et de ces clients. Nous sommes sincèrement convaincus que nous agissons dans l'intérêt de tous les consommateurs et de tous les petits commerçants du Canada. Nous sommes persuadés que l'application du projet de loi permettra d'atteindre les objectifs cités dans le préambule de la loi:

"L'instauration de condition économique qui favorise l'affectation et l'utilisation efficace des ressources de la société,... (création des) conditions d'une économie flexible qui facilite la mobilité des ressources en fonction des incitations émanant du marché en éliminant les entraves à cette mobilité et en protégeant la liberté et la libre entreprise en décourageant la concentration inutile et les abus du pouvoir économique."

La plupart des membres de notre association se trouvent dans une situation économique difficile essentiellement parce que quelques grandes sociétés pétrolières contrôlent entièrement le marché. À notre avis, l'industrie pétrolière de détail serait plus flexible et plus compétitive et les membres de notre association soutiendraient mieux la concurrence et seraient dans une meilleure situation financière si certaines des dispositions du projet de loi avaient été appliquées au cours des dernières années. Mais il n'est pas évident que l'application de ce projet de loi à l'heure actuelle profiterait à bon nombre d'entre eux; on ne sait pas combien de détaillants actuels seraient encore dans le commerce lorsque les dispositions du projet de loi seront appliquées. Pour ceux qui restent, pour ceux qui suivront, et pour l'ensemble de la société, nous pensons qu'il est vital de faire appliquer la loi le plus rapidement possible.

Ce mémoire a été préparé à notre demande par M. A. Milton Moore du Department of Economics of the University of British Columbia, et MM. L.M. Joyal, C.R. et G.H. Robichon de Honeywell, Wotherspoon, notre conseiller juridique.

Ce mémoire a été soigneusement étudié, révisé dans une mesure et adopté par le comité de direction. Nous espérons qu'il sera considéré comme la déclaration officielle du comité de direction, qui représente, avec leur accord, les membres de l'association.

Je vous prie de croire, monsieur, à ma très haute considération.

Le président,

P.A. Dickson.

Le vice-président,

David S. Prowse, CAE

INDEX

LETTRE DE PRÉSENTATION

INDEX

RÉSUMÉ DU MÉMOIRE

VENTE AU DÉTAIL DE L'ESSENCE ENTRE 1950 ET 1975

ENTRE 1950 ET 1975 SI LE BILL C-42 AVAIT ÉTÉ EN VIGUEUR

PRÉVISION DES MODIFICATIONS QUE PEUT ENTRAÎNER LE BILL C-42

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

SOURCES

RÉSUMÉ DU MÉMOIREDROIT À LA CONCURRENCE

Un ancien Directeur des enquêtes et recherches avait l'habitude de commencer ses rapports sur la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, en déclarant qu'elle n'exigeait pas que les sociétés entrent en concurrence mais qu'elle visait à empêcher certaines de gêner la concurrence des autres.¹ Malheureusement, cet objectif n'a pas connu de grands succès. Nous estimons que le Bill C-42 pourrait être à l'avantage des consommateurs et des petites entreprises du Canada, principalement parce que plusieurs de ses dispositions visent justement cet objectif.

Notre mémoire comprend quatre parties. Tout d'abord, nous examinons la vente au détail de l'essence depuis la Seconde Guerre mondiale,² ensuite les répercussions qu'auraient eues plusieurs des dispositions du Bill si elles s'étaient appliquées pendant toute cette période. La troisième partie analyse les avantages dont pourraient profiter notre industrie, de même que les consommateurs, si le Bill entraînait en vigueur dans un proche avenir. La dernière partie expose en détail certains points que nous appuyons, ceux qui doivent être renforcés, modifiés ou changés, avec justification à l'appui.

-
1. Voir par exemple, le Rapport du Directeur des enquêtes et recherches sur la Loi relative aux enquêtes sur les coalition, pour l'exercice clos le 31 mars 1971, à la page 9
 2. Les documents à l'appui se trouvent dans la liste figurant en annexe au mémoire

VENTE AU DÉTAIL DE L'ESSENCE DE 1950 à 1975

Au début des années cinquante, la vente au détail de l'essence s'était temporairement stabilisée. Elle s'adressait surtout aux conducteurs de véhicules motorisés, et un réseau de concessionnaires vendait l'essence sous le nom des principales marques de quelques grandes compagnies de pétrole. Les détaillants étaient de deux catégories; la plupart des soit-disant indépendants, qui ne louaient pas leur station à leur fournisseur en recevaient une aide financière mineure, sous forme de prêts d'équipement ou d'hypothèques. Certains obtenaient des rabais de 1 ou 2 cents au gallon sur les prix de gros par ailleurs uniforme.

Dans les villes en particulier, le plus grand volume des ventes se faisait par les concessionnaires qui louaient leurs stations à leur principal fournisseur de pétrole. Ces concessionnaires étaient plus avantagés et ils pouvaient concurrencer les détaillants indépendants, car leurs loyers étaient inférieurs aux dépenses annuelles des propriétaires de stations, en ce qui concerne les impôts fonciers, les frais d'entretien et l'amortissement; ils obtenaient aussi des rentrées minimes sur le capital engagé dans les stations. Les subventions locatives s'élevaient à environ 5 cents par gallon. Dans la plupart des marchés urbains, et en raison de cette subvention locative, les détaillants indépendants n'avaient pas intérêt à construire ou à rénover une station, et de plus en plus, les stations en location les ont remplacés. Cependant, la location d'une station à un prix inférieur aux coûts réels présentait des avantages mais aussi des inconvénients pour les concessionnaires. Ils étaient obligés de travailler en tant qu'agent de vente

de la société propriétaire, et les principales compagnies ont construit tant de stations que le volume annuel de ventes de chacune d'elles restait très bas. En conséquence, le détaillant ordinaire devait de plus en plus compter sur des marges de profit relativement élevées pour rentrer dans ses frais. En fait, pour de nombreux pompistes, l'exploitation des pompes à essence n'a pas été rentable; ils n'ont pu sauver leur entreprise que grâce à leurs activités de réparation et d'entretien.

On remarque que pendant et depuis cette période, le nombre des nouvelles stations-services n'a pas été déterminé par "la mobilité des ressources en fonction des incitations émanant du marché". L'automobiliste n'a pas été en mesure de faire un choix entre la situation où les stations-services auraient été plus nombreuses et l'essence plus chère, et celle où les stations-services auraient été moins nombreuses et l'essence à meilleur marché. Naturellement, la solution consistant à abaisser le prix de vente dans les stations-services afin de s'approprier une plus grande partie du marché n'aurait été profitable pour aucune des principales sociétés pétrolières. De la même façon, aucune société ne pouvait se permettre de ne pas suivre le "leader des prix" lorsqu'il procédait à une augmentation ou à une diminution de prix. À de rares exceptions près, les prix de détail pratiqués par ces sociétés n'ont accusé qu'une différence d'un cent par gallon dans chacune des zones de prix à la livraison.

La concurrence entre les principales sociétés concernait presque exclusivement la qualité du service, la publicité et la promotion de ventes par des cadeaux, jeux, etc. Les fournisseurs étaient généralement contraints de participer à ces programmes de promotion des ventes, souvent contre leur gré.

L'élément crucial de la stratégie de concurrence pendant cette décade était "la plus forte représentation sur le marché", qui a entraîné une surabondance des stations-services.

Des installations de réparation et d'entretien venaient s'ajouter aux pompes à essence. Plus tard, on a ajouté des systèmes de lavage de voitures, toujours dans le but de favoriser les ventes d'essence. Bien rares sont les stations-services, les ateliers de réparation ou les systèmes de lavage de voitures entrés en service pendant les années 50, et exploités par un concessionnaire qui auraient pu passer le test du marché en étant capables de couvrir leurs coûts s'ils avaient été construits et exploités par des fournisseurs indépendants. Les pertes subies par les sociétés pétrolières au titre des stations-services qu'elles possédaient ont été couvertes par la marge de commercialisation entre le coût du raffinement du pétrole brut et le prix de vente des produits raffinés.

De nouvelles conditions sont apparues sur le marché pendant la période de guerre des prix de la fin des années cinquante et du début des années soixante. Les ventes moyennes des concessionnaires des grandes marques étaient si faibles qu'il était devenu rentable, pour les nouveaux arrivés, de vendre de l'essence sans marque à un prix inférieur de 2 à 5 cents par gallon au prix pratiqué par les fournisseurs des grandes marques. En

diminuant les prix, les fournisseurs d'essence sans marque arrivaient souvent à vendre plus du double ou du triple des quantités vendues par les concessionnaires des grandes marques. La diminution des prix a rapidement envahi la plupart des grands marchés urbains à l'exception des provinces Atlantiques. Les grandes sociétés ont ensuite actionné la sonnette d'alarme pour mettre un terme à ce jeu. Leur action a consisté à démontrer aux fournisseurs indépendants qu'ils ne pouvaient pas vendre de l'essence à un prix inférieur de plus de 1 ou 2 cents par gallon au prix affiché sur les pompes des concessionnaires des grandes marques. Cette démonstration prit la forme d'une diminution des prix de détail chez tous les concessionnaires des grandes marques installés à proximité d'une station indépendante qui vendait à bas prix. Afin d'appliquer cette tactique concurrentielle, les principales sociétés ont dû tout d'abord obtenir le contrôle de l'établissement des prix dans les stations exploitées par leurs détaillants, qui étaient censés être indépendants. À cette fin, elles placèrent leurs détaillants devant un dilemme: ils pouvaient soit continuer à acheter l'essence au même prix de gros, soit se convertir à la vente par voie de consignation. S'ils refusaient la conversion, ils étaient incapables de rivaliser avec les plus bas prix pratiqués par les grandes sociétés dans les stations qui avaient accepté la conversion, car ces dernières étaient utilisées pour participer à la guerre des prix contre les fournisseurs indépendants. Finalement, la quasi-totalité des concessionnaires des grandes marques impliqués dans la guerre des prix acceptèrent la vente par voie de consignation afin d'assurer leur survie.

La prolifération des stations-services ne réapparut pas, et le volume moyen des ventes par station augmenta constamment. En Colombie-Britannique, la moyenne des ventes par station concessionnaire a pratiquement doublé entre 1963 et 1973, passant d'environ 125000 à 250000 gallons par année. Il n'était pas rare qu'une station concessionnaire vende un demi-million de gallons par an.

Quelques-unes d'entre elles ont réussi à vendre un million de gallons sans faire attendre les clients lors des heures de pointe.

Peu de faits saillants ont marqué les années précédant 1970. La situation s'est ensuite modifiée par l'ouverture de libre-service par les principales sociétés, événement qui a menacé encore une fois la survie des détaillants indépendants et des détaillants concessionnaires. Cette fois, un grand nombre de détaillants ont été contraints de fermer boutique. Des porte-paroles de certaines des principales sociétés ont affirmé que l'avènement des libre-service a été provoqué par l'augmentation progressive de la part du marché des stations-services indépendantes. À notre avis, le revirement subit de la stratégie de commercialisation qui consistait à fournir le maximum de service et d'avantages à la prestation d'aucun service et du minimum d'avantages, exige des explications plus poussées que personne n'est peut-être en mesure de donner. Quelles que soient les raisons invoquées, pour justifier ce revirement, les principales compagnies pétrolières ont complètement modifié leur stratégie de commercialisation dans presque tous les centres urbains de l'Amérique du nord.

Même en 1965, les principales sociétés insistaient pour dire que peu d'automobilistes se préoccupaient des prix, mais seulement du service et des avantages offerts. En 1975, les distributeurs de ces mêmes sociétés déclaraient qu'un nombre important d'automobilistes préféreraient se servir eux-mêmes afin d'économiser, ne serait-ce qu'un sous par gallon. Ils ont également reconnu que les stations-services avaient proliféré à un rythme injustifiable au cours des années 1950, même si à l'époque, leurs prédécesseurs rejetaient complètement cette allégation. Quelles que soient les critiques qu'on pourrait formuler à l'endroit des principales sociétés, nous devons admettre qu'elles ont fait preuve d'une énergie surprenante dans l'exécution de leur idée fixe. Par exemple, durant les 22 mois s'échelonnant entre janvier 1975 et octobre 1976, une société a fermé quatre stations traditionnelles exploitées par des détaillants - concessionnaires pour chaque libre-service qu'elle ouvrait dans la ville de Vancouver. Le nombre total de stations-services a ainsi diminué de 25%.

Au début, presque tous les nouveaux libre-service coûteux étaient exploités par les employés ou les agents des sociétés principales qui les avaient construits. La plupart le sont encore. D'après des déclarations faites par les représentants de ces sociétés, un libre-service important doté de huit pompes ou plus, doit vendre au moins un million de gallons d'essence annuellement pour s'avérer financièrement rentable. C'est-à-dire que les nouveaux libre-service doivent vendre au moins quatre fois plus d'essence que les stations-services traditionnelles accordant un service complet ainsi que des réparations, mais le nombre de stations-services était beaucoup trop élevé en 1973. La British Columbia Energy Commission (la Commission de l'énergie de la Colombie-Britannique) a estimé que 50%

des stations-services étaient inutiles, c'est-à-dire qu'une station sur deux pourrait être fermée sans nuire aux automobilistes. Compte tenu de ce nombre excessif de stations-services, l'objectif des ventes fixé pour les nouveaux libre-service pourrait être atteint simplement en réduisant les coûts d'exploitation.

Au début, les prix affichés dans les postes d'essence étaient inférieurs de 2 à 5 cents le gallon à ceux qu'affichaient les stations-services traditionnelles avoisinantes. Puisque les ventes totales d'essence ont augmenté lentement, voire pas du tout, au cours de cette période, les postes ne pouvaient vendre de l'essence qu'en attirant les clients des stations-services traditionnelles. À mesure que le nombre de stations-service augmentent, les détaillants-concessionnaires ont été soumis à des pressions financières de plus en plus grandes. On a noté de nombreux changements au niveau des prix au cours de cette période d'augmentation rapide du cours du pétrole et vers la mi-1975, sur de nombreux marchés, les prix de détail exigés dans les libres-services exploités par des employés ou des agents des sociétés principales s'échelonnaient entre 1¢ de moins et 2¢ de plus le gallon que les prix de gros.

De plus, l'augmentation des ventes, par les nouveaux postes d'essence, ne correspondait pas toujours au volume de ventes des stations traditionnelles forcées de fermer leurs portes. En conséquence, le détaillant traditionnel a non seulement perdu sa marge de profit entre le coût et le prix de vente de l'essence, mais il a également perdu son volume de ventes. Si les sociétés principales ne les avait pas aidés financièrement, la plupart des détaillants-concessionnaires qui n'étaient pas forcés de fermer

leurs portes se seraient vus contraints de déclarer faillite. Pour prévenir ces fermetures imprévues, les principales sociétés ont rétabli les deux modes d'aide financière en vigueur lors de la guerre des prix au début des années 1960. En Colombie-Britannique, les détaillants ont reçu les soi-disant indemnités temporaires de concurrence. Si le détaillant accepte le prix que lui suggère la société principale, il obtient un rabais sur le prix de gros nominal, calculé d'après un tableau précis. Certains fournisseurs profitent de rabais plus importants que d'autres. En fait, on garantit aux fournisseurs associés un rabais d'environ 8 cents le gallon. Dans les autres provinces, l'aide financière prend la forme de vente en consignment. Dans l'un ou l'autre cas, le fournisseur établit le prix au détail.

Par conséquent, un petit nombre de sociétés pétrolières établissent maintenant les prix de l'essence au détail à presque toutes les principales stations d'essence dans les villes du Canada, sauf dans les provinces de l'Atlantique. De plus, les sociétés importantes vont exercer un contrôle quasi-total sur le marché une fois qu'elles auront normalisé les prix. Elles n'ont évidemment rien à craindre des distributeurs et des commerçants indépendants. Les distributeurs indépendants savent que s'ils essaient d'accroître leurs ventes en diminuant ses prix d'un cent ou deux par rapport à ceux des principales stations d'essence appartenant aux sociétés, cela provoquerait une guerre des prix qui l'amènerait tout droit à la faillite.

Il est important de souligner qu'en avril, un journal de Vancouver a reproduit la déclaration d'un représentant d'une société importante dans laquelle on affirmait que les prix à la station d'essence devraient être augmentés parce que les taux de profit avaient diminué. Cette annonce a

été suivie presque immédiatement d'une faible augmentation du niveau des prix. Les fluctuations des prix, appelées à tort les "prix indépendants" puisqu'il n'y a pas de leader qui fixe les prix dans ce domaine, constituent un exemple typique du comportement concurrentiel d'un petit nombre de sociétés qui, ensemble, contrôlent le marché. À partir de maintenant, le prix de l'essence à la station va être établi à partir d'une moyenne des prix indépendants que les grandes sociétés se seront communiqués entre elles, méthode qui a toujours été employée pour les prix de gros. Les méthodes de fixation du niveau des prix et des profits, résultant de ces tractations, ne sont pas tellement différentes de celles qui sont punissables par la loi et considérées comme des ententes illégales sur l'établissement des prix. La "conscience des administrateurs" est la seule protection sur laquelle peut compter le consommateur, face à des augmentations exagérées des prix. À partir du moment où quelques sociétés se trouvent elles-mêmes dans ce genre de marché, le consommateur n'a aucun moyen de faire en sorte que l'industrie réponde aux pressions du marché, en respectant à la lettre les règles à suivre du système des entreprises privées.

La position de monopole des sociétés pétrolières importantes ne sera annulée que si les stations d'essence sont de nouveau prises en main par des entreprises indépendantes. Les sociétés importantes ont souvent déclaré qu'elles désiraient que les stations libre-service soient prises en charge par des concessionnaires. Mais ce n'est pas possible. La surveillance d'une seule ou de quelques stations libre-service n'offre guère de défi au garagiste compétent, motivé et talentueux habitué à exploiter une station service classique dotée d'installations de réparation. Le concessionnaire qui vient s'interposer entre la grosse société et la station d'essence sera comme la troisième roue de la charette.

On peut prétendre que la situation est maintenant à l'avantage des automobilistes parce qu'un grand nombre de stations-service inutiles ont dû fermer leurs portes et que la marge allouée aux concessionnaires ne représente plus que 60 p. 100 de la moyenne globale de 1973 dans les grandes villes. Certains prétendent également que les automobilistes vivant dans les centres urbains sont avantagés parce que le montant net perçu par les raffineries pour l'essence fournie aux stations-service dans les villes est considérablement moins élevé que le prix de gros payé par le concessionnaire et le propriétaire indépendants des régions rurales. Ces derniers n'achètent pas en dépôt et ne reçoivent pas de TCA parce que le marché n'a pas été perturbé par l'arrivée des libre-services. En dernier lieu, on prétend que les sommes encaissées par les sociétés pétrolières à la raffinerie sont inférieures de plusieurs cents au prix maximum approuvé par la Commission anti-inflation.

Par ailleurs, les coûts de la récente consolidation des prix de l'essence au détail ont été en grande partie absorbés par les concessionnaires des importantes entreprises qui ont laissé les affaires. Ceux qui ont survécu ont dû renoncer à leur indépendance et les marges permises à plusieurs d'entre eux sont à peine suffisantes pour leur permettre de demeurer à flot. On doit s'attendre encore à de nombreuses faillites.

Deuxièmement, on n'a pas l'habitude de faire l'éloge de quelqu'un qui fait du progrès parce qu'il ne se frappe plus la tête contre un mur. Plutôt que d'accorder des points de mérite aux sociétés pétrolières parce qu'elles ont réussi à diminuer en capacité excédentaire des stations-service, nous devrions diminuer les points de "démérite" qui leur avaient

été attribués lorsqu'elles ont amené la formation de cet excédent.

La situation actuelle est désavantageuse pour les automobilistes, parce que le nombre de stations-service, le nombre et l'emplacement des garages d'entretien et de réparation et des lave-autos ne sont pas fixés "en fonction des besoins du marché". Il est impossible pour une entreprise ou un groupe d'entreprises de déterminer le nombre de stations-services qui répond le mieux aux goûts des automobilistes. La seule façon de trouver le nombre idéal de stations-service, de garages de réparation, de lave-autos, d'usines de souliers, de sècheuses, de moulins à papier, de séchoirs à cheveux, etc., consiste à faire subir à des investissements l'épreuve de la rentabilité sur le marché. Nous ne réussirions à connaître le nombre idéal de stations-service que s'il existait un assez grand nombre de vendeurs indépendants au détail dont certains, pour être concurrentiels, vendraient leur essence à bas prix et en grande quantité si le secteur des stations-service était autonome, c'est-à-dire s'il n'était pas subventionné par un autre secteur économique ou s'il n'avait pas à verser de subventions et si, dans l'ensemble, le capital investi dans la construction d'une nouvelle station-service rapportait un profit moyen. Au niveau du fonctionnement, vendre de l'essence, des articles de quincaillerie ou des vêtements revient au même. Nous ne saurons jamais si le nombre de stations-service est approprié, tant que les pertes au niveau de la vente au détail et de la distribution seront contrebalancées par des prix de vente en gros supérieurs au niveau concurrentiel et tant que les stations-service ne seront pas exploitées par des vendeurs indépendants qui soutiennent une concurrence loyale sans qu'aucun ne soit avantagé ou désavantagé par les écarts de prix.

Il est peu probable que nous connaissions un jour ces conditions de marché au Canada, car aucun gouvernement n'osera ordonner aux sociétés pétrolières qu'elles se départissent de leurs stations-service et de leurs postes d'essence. Nous allons donc maintenant examiner ce qui se serait produit si les dispositions du bill C-42 avaient été appliquées pendant la période d'après-guerre. Le consommateur aurait-il été mieux servi par l'industrie?

QUE SE SERAIT-IL PASSÉ SI LE BILL C-42 AVAIT ÉTÉ ADOPTÉ EN 1950?

Pour répondre à cette question, nous devons nous reporter en 1950. Dans notre historique de l'industrie pendant la période d'après-guerre, nous avons expliqué que les concessionnaires étaient avantagés sur le plan de la concurrence par rapport aux vendeurs indépendants de grandes marques qui étaient propriétaires de leurs stations-service, parce que le concessionnaire louait sa station à un prix inférieur à son coût. Un peu à cause de cette situation, les concessionnaires ont remplacé les vendeurs indépendants dans les grandes villes.⁴ Le montant de la subvention accordée pour location varie selon les concessionnaires. En théorie, sinon en pratique, ces subventions versées pour la location constituent une forme de discrimination au niveau des prix. Le vendeur indépendant qu'on a ainsi chassé du marché, a raison de se plaindre; en effet, il a passé une partie importante de sa vie à mettre sur pied une entreprise et, juste au moment où il commençait à en retirer des bénéfices, il est acculé à la faillite

⁴ Des commerçants indépendants qui vendent de l'essence comme à-côté tout en exploitant d'autres entreprises se partagent encore une faible proportion des ventes. Quelques-uns de ces commerçants, comme par exemple les vendeurs d'automobiles, écoulent des quantités importantes. Cependant, très peu de propriétaires de stations-service équipées d'installations de réparation qui constituent leur seule source de revenu ont pu survivre dans les villes.

parce que des concessionnaires subventionnés exploitent des stations-service nouvellement construites juste à côté de la sienne. Même s'il avait pu emprunter suffisamment pour reconstruire sa station-service et imiter les extravagances de ses nouveaux concurrents, il aurait quand même fait faillite parce qu'il n'aurait pu fixer des prix assez élevés pour recouvrer son capital.

L'automobiliste était désavantagé parce que les subventions versées à la location nuisaient à la répartition des ressources, à cause de certains facteurs du marché. Si tous les concessionnaires avaient été forcés de récupérer en entier leur frais d'exploitation, la plupart faillite. Le nombre de stations-services construites au cours des années 50 n'aurait pas été aussi élevé. On peut prétendre qu'il est trop exigeant de demander à chaque concessionnaire de couvrir ses frais. Supposons donc que la plupart des stations-service louées aient été construites par des distributeurs indépendants exploitant des chaînes de stations-service. Cette conclusion est valable, à condition seulement que la différence entre les prix que paient les chaînes de distributeurs pour leur essence et ceux que paient les vendeurs indépendants rivaux ne soit pas plus grande que l'écart entre les coûts de vente aux deux catégories de clients. Sans discrimination au niveau des prix en faveur des chaînes, celles-ci n'auraient pu couvrir leurs frais si elles avaient construit à peu près autant de stations louées que l'ont fait les grandes sociétés. On aurait ainsi empêché la multiplication trop rapide des stations-service.

S'il y avait eu, par exemple, seulement deux fois moins de stations-service en 1959, chaque station aurait vendu en moyenne deux fois plus

d'essence. Autrement dit, les stations-service auraient pu vendre en moyenne autant d'essence en 1959 qu'en 1973. Le vendeur moyen aurait pu couvrir les frais d'exploitation de la pompe d'essence, dans le cadre de ses activités, en fixant une marge de profit équivalant à peine à plus de 50% de celle qui était requise à l'époque. De toute évidence, le gain des automobilistes pourrait avoir été très considérable.⁵

Il serait faux, toutefois, de prétendre que cette expansion excessive aurait été évitée si la Loi sur la concurrence, y compris toutes les modifications de la phase 2, avait été en vigueur pendant toute cette période. En 1961, la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce a indiqué qu'elle ne considérait pas que les subventions de loyer constituaient un prix de vente discriminatoire et donc illégal aux termes de l'article 34 de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. La Commission a rejeté la thèse d'un distributeur qui prétendait que le coût total de vente d'essence était pour un concessionnaire supérieur

5 On n'exagère pas en disant que le nombre des stations aurait pu être réduit de moitié, c'est une évidence. Une étude faite pour la B.C. Royal Commission on Gasoline Price Structure a estimé qu'en 1963 la capacité excédentaire était de 45%. De 1963 à 1973, le nombre des stations a diminué d'environ 10% tandis que le volume moyen d'essence vendu dans la province par des concessionnaires avait doublé. Pourtant, une étude faite par la British-Columbia Energy Commission laissait entendre que la capacité excédentaire était toujours de 50% en 1973. Cette conclusion s'appuie sur le fait qu'il y a rarement de files d'attente aux pompes à essence aujourd'hui malgré la fermeture de plus de la moitié des stations de concessionnaires dans la plupart des marchés urbains.

(à cause de la subvention de loyer) au coût de vente de l'essence d'un indépendant. La Commission soutenait que la perte occasionnée au concessionnaire "n'était pas attribuable au coût de l'acte de vente d'essence proprement dit, mais plutôt au fait de fournir des installations de station-service."⁶ Même si ce refus d'approfondir la substance au moyen de la forme pour un ensemble de contrats remis en question nous semble incompréhensible, nous ne croyons pas que les tribunaux ne feraient pas la même distinction.

L'article 34 est en vigueur depuis un grand nombre d'années et il a été presque totalement inefficace. Le bill C-42 apporte divers changements dans le libellé mais ne change pas sensiblement la portée de la disposition. Aucune infraction n'est commise à moins qu'une compagnie ne se livre "à une politique de discrimination" et cette condition est tout à fait ambiguë.

Les espoirs que la Loi sur la concurrence réussira à atteindre les objectifs énoncés beaucoup mieux que la Loi précédente, reposent principalement sur la Partie IV.1 qui traite des questions pouvant faire l'objet d'un examen par la Commission de la concurrence. Le nouvel article 31.77 investit la Commission de la concurrence du pouvoir de rendre une ordonnance pour faire cesser la discrimination de prix, sur demande de l'Administrateur de la concurrence et après avoir donné à toutes personnes visées la

6 Rapport de la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce au sujet de la distribution et de la vente d'essence dans la région de Toronto, Présomption de discrimination de prix -- Texaco Canada Limited (Ottawa: Imprimeur de la Reine, 1961) page 27.

possibilité de se faire entendre. La Commission ne peut rendre une telle ordonnance que si elle estime que

"cette pratique a entravé ou est susceptible d'entraver sensiblement le développement d'une firme efficace ou qui serait un concurrent sérieux sur un marché sans cette pratique."

Malheureusement, la nouvelle disposition n'est pas exempte de défauts. Elle ne s'applique que lorsque

"le fournisseur, pour un même article et à l'égard de divers clients qui se font concurrence, pratique des prix différents établis en fonction de la quantité qu'ils lui achètent, ..."

On pourra alléguer que la disposition ne s'applique à aucune des diverses formes de discrimination de prix qui prévalent dans la distribution des produits raffinés du pétrole parce qu'il n'existe aucune relation systématique entre les prix imposés et les quantités achetées. Comme les quantités achetées par les concurrents ne sont pas identiques ni même semblables, on pourrait aussi soutenir que l'article 34 (dont on vient de discuter) ne s'applique pas non plus.

Si nous présumons qu'en 1950, une Commission de la concurrence avait interdit les différents genres de discrimination de prix pratiqués par les grandes compagnies dans la vente d'essence par l'entremise de détaillants, y compris la subvention de loyer, nous devons également présumer de la nature de l'ordonnance d'interdiction émise par la Commission. Puisque le montant de la subvention de loyer varie entre concessionnaire et commerçant, la seule façon d'enrayer toute discrimination serait d'exiger que le loyer de chaque concessionnaire ne soit pas moindre que ses frais. Si cette règle avait été appliquée depuis 1950, nous n'aurions pas assisté à la construction

d'un nombre excessif de stations.

Il est peu probable qu'un organisme du gouvernement canadien ait jamais cette hardiesse. En revanche, nous présumerons que la Commission de la concurrence s'est peu souciée de la discrimination qui existait entre les différents concessionnaires de la même compagnie et s'est contentée d'exiger que la discrimination entre les concessionnaires comme groupe et les indépendants comme groupe prenne fin.

Cette discrimination disparaîtrait facilement si le prix uniforme de gros exigé par une société pour l'essence vendue à ses détaillants-propriétaires était inférieur, par rapport au prix uniforme exigé pour l'essence vendue à tous ses détaillants-locataires sur un même marché d'un montant correspondant à celui du loyer au gallon versé à ses détaillants-locataires sur ce marché.

Si la discrimination entre les détaillants-locataires, comme groupe, et les détaillants-propriétaires vendant une marque réputée, comme groupe, était disparue, beaucoup moins de détaillants indépendants auraient été forcés de se retirer des affaires et, pour cette seule raison, beaucoup moins de stations destinées à des locataires auraient été construites. Mais il n'y a pas lieu de croire que cela aurait empêché, dans une large mesure, la construction d'un trop grand nombre de stations dans les années 50.

C'est pourquoi nous revenons à la période de guerre des prix de 1959 à 1962, en supposant que le problème de la construction d'un trop grand nombre de stations au cours de la décennie précédente aurait été

presque aussi grave qu'il ne l'a été en réalité. Et nous tenons pour acquis que l'article 31.77 (que nous venons d'étudier) a empêché les principales sociétés pétrolières de consentir encore plus d'allocations de concurrence qui n'étaient pas les mêmes pour tous les détaillants sur un marché. Nous pouvons également supposer que le nouvel article 31.3, en vigueur depuis le 1^{er} juin 1976, comme partie des amendements à la phase I, était déjà appliqué. Cet article prévoit que la Commission de la concurrence peut rendre une ordonnance enjoignant au "fournisseur de cesser cette pratique de vente en consignation" si la Commission constate que le fournisseur a pratiqué la vente en consignation d'un produit" ... dans le but de

- a) contrôler le prix (de détail) ... ou,
- b) exercer de la discrimination entre les consignataires ou les détaillants auxquels il vend le produit pour la revente ...

Les principales sociétés ont exercé, en vendant en consignation, un contrôle sur les prix de détail afin d'affronter la guerre des prix. Par conséquent, on peut supposer que la Commission de la concurrence a pu constater qu'on a eu recours à la vente en consignation dans le but de contrôler le prix de détail. Ainsi, nous tenons pour acquis que la Commission a émis une ordonnance visant à faire cesser la vente en consignation et que les sociétés ont respecté cette ordonnance.⁷

7 Cette supposition n'est peut-être pas réaliste. Il est peut-être davantage probable que les sociétés pétrolières auraient interjeté appel auprès des tribunaux sur un point de droit, et qu'elles auraient allégué que le recours à la vente en consignation (pendant seulement quelques années) ne constituait pas une pratique de vente en consignation. Les sociétés auraient probablement prétendu également qu'elles n'avaient pas recouru à la vente en consignation dans le but d'exercer un contrôle sur le prix de détail mais uniquement pour éviter que leurs détaillants ne soient acculés à la faillite.

Si les principales sociétés avaient été empêchées de vendre en consignation ou de consentir des allocations discriminatoires, elles n'auraient eu qu'un seul moyen de réagir à la guerre de prix que leur livraient, à la fin des années 50 et au début des années 60, les distributeurs n'affichant aucune marque. Elles auraient pu diminuer le prix de gros de l'essence sur les marchés où des détaillants se livraient une telle guerre de prix. L'issue du combat que se seraient livrés les principales sociétés et leurs détaillants, d'une part, et les distributeurs et détaillants n'affichant aucune marque, lesquels ont détenu, traditionnellement, moins de 15% du marché, d'autre part, aurait dépendu, dans une large mesure, du prix de gros relatif de l'essence vendue sous le nom des principales sociétés par rapport à celui de l'essence ne portant aucune marque.

8 Bien davantage dans les grands centres urbains de l'Ontario et du Québec.

Dans les quatre provinces de l'Ouest, les distributeurs n'affichant aucune marque étaient placés dans une situation de grande insécurité. Ils ne pouvaient pas toujours se procurer d'essence importée à des prix concurrentiels. C'est pourquoi les principales sociétés, en concertant leurs actions, auraient pu facilement les acculer à la faillite ou gagner rapidement une guerre de prix contre eux. Il aurait suffi que les sociétés qui approvisionnaient les distributeurs n'affichant aucune marque cessent de baisser le prix de l'essence sans marque pour l'ajuster au prix de gros de l'essence vendue sous le nom des principales sociétés.

À ce moment-ci de notre exposé, nous devons référer également à une autre disposition du bill C-42, en l'occurrence au nouvel article 31.73 qui traite des monopoles conjoints. Cet article confère à la Commission le pouvoir d'émettre des injonctions interlocutoires si elle constate qu'un petit nombre de sociétés parviennent à contrôler, ou tentent de contrôler, sensiblement un marché en adoptant des orientations parallèles ou des comportements semblables. Dans de telles circonstances, la Commission peut émettre une ordonnance enjoignant aux sociétés de cesser d'adopter le comportement qui, de l'avis de la Commission, a eu, ou est susceptible d'avoir, une ou plusieurs des conséquences suivantes:

- (a) de restreindre l'accès à un marché;
- (b) d'interdire à un concurrent l'accès aux sources d'approvisionnement d'un produit ou au débouché d'un produit;
- (c) d'éliminer un concurrent en fixant des prix abusifs...en réduisant la marge entre le coût assumé par le client concurrent et le prix de revente qu'il peut obtenir sur le marché, ou par d'autres pratiques abusives;

- (d) de forcer, directement ou indirectement, un concurrent à limiter ou à abandonner son comportement concurrentiel ou à s'en abstenir ou de le punir pour son activité concurrentielle passée ou de prendre d'autres mesures de représailles à son égard;... ou
- (f) de réduire l'activité économique par d'autres procédés."

Il y a lieu de croire que si l'article 31.73 avait été en vigueur, la Commission de la concurrence aurait pu empêcher les principales sociétés de se livrer contre les distributeurs n'affichant aucune marque. Il est intéressant de se demander quelle aurait alors été la différence entre le prix de gros de l'essence vendue par les stations portant le nom d'une des principales sociétés et celui de l'essence sans marque. Il est facile d'imaginer ce qui se serait probablement produit, quoique, bien sûr, personne ne soit en mesure de décrire avec certitude comment le tout se serait déroulé. Si les principales sociétés avaient été empêchées d'adopter tout comportement concerté, il est très probable que les sociétés qui approvisionnaient les distributeurs n'affichant aucune marque auraient permis à ces derniers de demeurer en affaires en acceptant de renouveler leurs contrats d'approvisionnement à des prix non supérieurs aux prix de gros réel de l'essence vendue sous le nom des principales sociétés.⁹ Le cas échéant, il n'aurait pas été question qu'une des principales sociétés baisse temporairement le prix de gros d'une essence de marque réputée à un niveau de non-rentabilité dans le but d'exercer des pressions sur les distributeurs n'affichant aucune marque.

9 S'ils n'avaient pas agi de la sorte, un autre nouvel article de la Loi sur la concurrence aurait pu être invoqué.

Par conséquent, les détaillants de marques connues et les détaillants indépendants auraient été forcés de mener leur propre combat. Ainsi, les volumes de vente excessifs de certaines stations d'essence auraient été abolis. Nul ne sait quelle part du marché les détaillants indépendants auraient conservé, mais nous n'avons aucune raison de présumer que leur volume aurait été beaucoup plus important que celui qu'ils avaient atteint immédiatement avant les guerres de prix. Pour survivre, les détaillants de marques connues auraient été tenus d'adopter toutes les politiques d'avisement de prix des détaillants indépendants. Les stations d'essence qui auraient survécu, indépendantes ou non, auraient été celles qui sont le mieux situées et celles dont les administrateurs sont le plus dynamiques et compétents.

À cette époque, on prétendait que les stations indépendantes possédaient un avantage concurrentiel indu, parce qu'elles payaient leur essence quelques cents de moins que les détaillants de marques connues. En raison de la complexité des relations contractuelles entre les fournisseurs et les détaillants et de l'inégalité des prix et des conditions demandées aux exploitants de stations de service, tant pour les produits que pour les installations, il a été impossible de déterminer l'importance qu'avait eu initialement le faible prix exigé des distributeurs indépendants pour l'achat de l'essence ou, si effectivement, les détaillants qui, par des politiques de prix audacieuses, auraient forcé les grandes sociétés pétrolières à réagir par une guerre de prix, ont toujours bénéficié de prix préférentiels. Les circonstances variaient avec les marchés. À cet égard, quelle qu'ait été la nature de ces circonstances, les avantages importants dont ont bénéficié les détaillants indépendants immédiatement avant la guerre de prix ne peuvent nullement être relié aux coûts de leurs

approvisionnement d'essence mais bien au volume de leurs ventes (10). Ce point, soulevé par la plus grande des sociétés pétrolières du Canada, expliquerait partiellement sa politique actuelle de fermeture des stations conventionnelles pour les remplacer par d'immenses stations "libre-service".

De toute façon, quels qu'aient été les avantages de prix dont ont bénéficié les distributeurs et les détaillants indépendants à l'époque où ils ont commencé à se tailler une place sur le marché, leur succès aurait perdu de sa vitalité si les détaillants de marques connues avaient commencé à leur faire la lutte en ajustant leurs prix affichés sur les leurs. Si ceux qui dictaient les prix avaient baissé le prix de gros de l'essence de marque connue en fonction des prix payés par les distributeurs et détaillants indépendants les plus dynamiques, les grandes sociétés pétrolières se seraient senties obligées de rétablir la différence. Tôt ou tard, il en serait résulté un nivellement assez stable entre les deux prix, de sorte que les montants obtenus par les raffineries, abstraction faite de tous les coûts de vente et de distribution, auraient été à peu près uniformes, que les produits aient été vendus aux détaillants de marques connues ou aux clients indépendants.

Enfin, nous osons croire que ces volumes excessifs auraient été abolis dès le début des années soixante par la lutte que se seraient menée les indépendants et les détaillants de marques connues si les dispositions du bill C-42 avaient alors été en vigueur.

10 Certains comptoirs d'essence indépendants "libre-service" qui vendent d'importants volumes d'essence ont encore une certaine rentabilité, en ne se gardant qu'un profit de deux ou trois cents le gallon.

Pour obtenir cet heureux résultat, il aurait fallu que les grandes sociétés pétrolières s'abstiennent d'intervenir. Une fois les volumes excessifs disparus.. à grands frais pour toutes les parties en cause, à l'exception du consommateur -- la concurrence qu'auraient exercée les nouveaux exploitants aurait empêché la récurrence de cette situation anormale. Ayant réalisé qu'elles ne peuvent maintenir un réseau de stations non rentables, qui ne vendent que des petites quantités d'essence en raison des volumes considérables de certaines autres, les grandes sociétés pétrolières auraient modifié leurs stratégies de concurrence.

La concurrence aiguë qu'il aurait fallu mener pour abolir les volumes excessifs aurait imposé un fardeau énorme à tous les détaillants, tant concessionnaires qu'indépendants. Près de la moitié des stations de service auraient été forcées de fermer leurs portes. Les détaillants de marques connues auraient supporté la plus grande part du fardeau, car elles détenaient alors plus de 85% du marché dans la plupart des régions où s'exerçait une guerre de prix. Il aurait été malheureux que de tels coûts soient imposés à ceux qui n'avaient rien fait pour provoquer ce déséquilibre commercial. Il reste que ces injustices sont caractéristiques des industries dominées par un petit nombre de sociétés. L'industrie pétrolière possède un caractère unique en ce sens que ses bouleversements commerciaux sont si dramatiques qu'ils ne peuvent échapper à l'homme de la rue.

Pendant au moins trois ans, le nombre des stations qui ont dû fermer leurs portes parce qu'aucun détaillant ne pouvait les exploiter de façon rentable aurait été sensiblement inférieur au nombre de stations louées, de type conventionnel, qui ont été fermées parce qu'elles ont été converties en libre-service.

Cela est le cas parce que presque aucune station-service n'aurait été construite pendant la période d'ajustement. Par opposition, dans la plupart des marchés urbains, on a ouvert tellement de stations libre-service qu'on ne risquait pas de faire la queue aux postes d'essence si toutes les stations traditionnelles étaient fermées. Nous pouvons conclure que les coûts de cette solution concurrentielle, face à une capacité excédentaire, auraient été beaucoup moins élevés que ceux imposés par la conversion aux stations libre-service. Il est également manifeste que les bénéfices retirés par les consommateurs ainsi que par la prochaine génération des exploitants de stations-service auraient été plus importants. Afin de discuter de cette conclusion, nous allons comparer les conditions actuelles à celles qui auraient pu exister depuis le début des années 60. À cette fin, il nous faut en premier lieu résumer ce qui aurait pu se passer au début des années 60 si les dispositions du projet de loi C-42 avaient été en vigueur.

Une fois fermées les stations-service excédentaires, les détaillants auraient évité des crises telles que la guerre des prix et certains soulèvements causés par le remplacement des stations-service conventionnelles par les libre-service. Après un certain temps, certains concessionnaires des marques les plus importantes en seraient revenus à leur comportement concurrentiel antérieur. Ils auraient mis l'accent sur les services donnés et auraient adopté des marges plus importantes que les postes d'essence. Toutefois, bon nombre d'entre eux auraient découvert que des augmentations faibles auraient pu être profitables et ils n'auraient plus voulu se mettre dans une situation où ils auraient été vulnérables aux diminutions des prix opérés par les marchands d'essence sans marque. Ainsi, ils auraient conservé une politique de faible marge bénéficiaire et un volume de ventes important. Dans de pareilles circonstances, il se serait

avéré profitable pour les compagnies pétrolières de convertir certains de leurs dépositaires dont le volume des ventes était le plus élevé en stations libre-service.

Si les événements avaient suivi leurs cours, il n'y aurait eu aucun besoin de convertir de façon massive les stations-service normales en libre-service au cours des dernières années ce qui aurait permis de faire l'économie de coûts importants à la fois injustes et inégaux auxquels les détaillants ont dû faire face. De plus, on aurait pu dire qu'il existait un nombre adéquat de stations-service et un équilibre satisfaisant entre les libre-service et les stations-service conventionnelles car le nombre de ces deux types de stations-service aurait été fonction de la conjoncture du marché. Les prix exigés par les détaillants exploitant des stations-service conventionnelles auraient été plus élevés que ceux des marchands d'essence et proportionnel aux coûts des services supplémentaires fournis. L'automobiliste aurait dû décider du nombre de services supplémentaires qu'il souhaitait obtenir pour un prix correspondant. La politique de faible marge bénéficiaire des stations d'essence en ce qui concerne tout l'essence de marque connue que celle sans marque auraient empêché le nombre des gérants de stations-service conventionnelles d'accroître leur marge bénéficiaire afin de permettre des revenus nets plus importants que ceux nécessaires pour couvrir les coûts globaux d'exploitation des postes d'essence puisqu'ils oeuvraient pour servir le plus de clients possible pendant les heures de pointe.

Dans les circonstances qui viennent d'être décrites, puisque les sociétés les plus importantes n'auraient pas eu recours à leurs pouvoirs sur le marché de façon à empêcher ce dernier d'opérer de façon efficace, le nombre d'ateliers de réparations aurait été limité au nombre requis pour satisfaire à la demande des automobilistes.

De 1974 à 1976, période qui a vu un grand nombre d'ateliers de réparation appartenant à des concessionnaires déposer leurs bilans, les principales sociétés garantissaient aux automobilistes qu'ils n'éprouveraient aucune difficulté à faire faire l'entretien et les réparations de leur voiture car il y avait un nombre excédentaire d'ateliers de réparation. Si les principales sociétés n'étaient pas intervenues au début des années 60, cet excédent aurait été absorbé et l'industrie des ateliers de réparation pour les voitures serait resté en équilibre depuis lors. Afin d'éviter ces excédents, il s'avère nécessaire que des ateliers de réparation soient construits et qu'ils puissent faire des bénéfices à ce titre et non pas en accroissant leurs ventes de produits d'une industrie connexe.

Les mêmes arguments valent en ce qui concerne les lave-autos.

Afin de terminer cette partie de notre mémoire, nous envisagerons une autre incidence possible du projet de loi C-42. On a parlé plus tôt d'un nouvel article 31.73 qui traite des monopoles conjoints. Cet article habilite la Commission de la concurrence dans certaines circonstances à interdire par voie d'injonction, à un certain petit nombre de sociétés qui contrôlent un marché, d'éliminer un concurrent en réduisant la marge entre le coût assumé par le client concurrent et le prix de vente que ce dernier pourrait obtenir sur le marché. Reprenons l'exemple de notre industrie. Cette fois-ci, nous prétendons que les choses se sont passées comme cela a été effectivement le cas jusqu'en 1973, alors que les sociétés les plus importantes ouvraient un grand nombre de stations libre-service. On a alors fait appel à l'article 31.73.

Nous avons mentionné précédemment que sur certains marchés, durant la plus grande partie de 1975 et de 1976, les prix imposés par ces débits d'essence exploités par des employés salariés ou des agents des sociétés pétrolières touchant une commission, ont varié entre 1¢ de moins de 2¢ de plus que le prix de gros enregistré de l'essence à vendre aux vendeurs de marques populaires. Le prix maximal que le vendeur assurant un service complet a imposé sans perdre la plus grande partie de ses clients était supérieur de 2¢ ou 3¢ au prix imposé par les débits d'essence voisins. En effet, la marge de bénéfice du vendeur conventionnel a été réduite d'environ 14¢ par gallon à 1¢ et à 5¢ par gallon. Les vendeurs n'ont pas été éliminés uniquement parce que les principales sociétés leur offraient alors une marge de bénéfice de 8¢ par gallon s'ils se convertissaient à la vente en consignation ou se conformaient aux conditions que comportent l'octroi de ristournes concurrentielles temporaires.

Si nous supposons que la vente en consignation et la discrimination en matière de prix sous la forme de ristournes concurrentielles est interdite par la Commission de la concurrence, la réduction des prix aux débits d'essence exploités par les employés et les agents des principales sociétés touchant une commission, tandis que les prix de gros étaient maintenus au même niveau, aurait constitué une fixation de prix malhonnête. Une telle fixation de prix aurait certainement éliminé des marchés où elle était pratiquée, la plupart des vendeurs autonomes et des concessionnaires. Supposons qu'elle ait également été interdite par la Commission de la concurrence.

Pour rendre une telle interdiction applicable, la Commission devrait établir une distinction entre la fixation de prix malhonnête et la concurrence admissible en matière de prix. Un des moyens de le faire consisterait à décider que l'écart entre le prix de gros imposé aux concessionnaires d'une grande société et le prix de détail imposé par les débits d'essence exploités

par des employés de cette société ne devrait pas être inférieur aux coûts moyens par gallon pour l'exploitation des débits d'essence de cette société sur le marché en question. Une telle décision aurait soustrait sensiblement les concessionnaires à la concurrence impitoyable de leur propre fournisseur et ils auraient pu conserver leur statut de commerçant autonome. Mais, néanmoins, un grand nombre de concessionnaires auraient cessé leurs activités, parce que leurs stations-service auraient tout de même été fermées durant leur conversion en stations de libre-service.

Au lieu de poursuivre l'étude des autres répercussions du bill C-42 dans ces circonstances, nous abordons actuellement la question la plus pertinente, qui est la suivante: quelle répercussions l'application des dispositions du bill auraient-elles sur les opérations de l'industrie de la vente de l'essence au détail, si le bill était adopté et entrerait en vigueur, disons, à compter du 1er janvier 1979?

INCIDENCE DU BILL C-42 EN CAS D'ADOPTION IMMÉDIATE

Nous supposons que la constitutionnalité de la partie IV.1 est promptement contestée devant les tribunaux et que la Cour suprême du Canada décidera, par exemple, le 1er janvier 1980, que toutes les dispositions de la loi sur la concurrence, puisque ce serait le titre de cette loi si le bill C-42 était adopté sur sa forme actuelle, pourront être appliquées par le gouvernement du Canada; autrement dit, nous devons envisager la situation plus de deux ans et demi à l'avance.

Lorsqu'on fait des prévisions, on se lance dans l'aléatoire. Personne ne peut prévoir l'état de notre industrie en 1980. Nous devons supposer qu'il ne se produira aucun événement imprévu et que les rajustements en cours seront achevés. Nous supposons donc que d'ici 1980, sur les grands marchés urbains:

- (a) les libre-service vendant des marques d'essence réputées assureront la vente de 70% de toute l'essence achetée par les automobilistes; les principaux concessionnaires d'une marque d'essence, qui exploitent des stations-service conventionnelles vendront 15% de l'essence; et les principaux vendeurs indépendants d'une marque d'essence réputée pour qui la vente de l'essence est une occupation secondaire, et les vendeurs d'essence n'affichant aucune marque, assureront entre eux 15% des ventes;
- (b) la moitié des stations encore exploitées par des concessionnaires en juin 1977 auront été fermées et que les grandes sociétés auront achevé leur conversion en stations de libre-service.
- (c) les postes d'essence typiques qui vendent les principales marques d'essence écouleront entre 1 et 2 millions de gallons d'essence par année et la station typique du concessionnaire en vendra entre 500 000 et 700 000 gallons;

- (d) le coût moyen d'exploitation d'un poste d'essence d'une marque connue où le client se sert lui-même (y compris tous les coûts sauf celui de l'essence et d'autres produits revendus) est de 8 cents par gallon; pour le concessionnaire, le coût moyen d'exploitation d'un poste classique assurant le service, est de 11 cents par gallon; presque tous les concessionnaires paient leur part des frais; le fort volume vendu ne ferait qu'éliminer la subvention de location;
- (e) la différence moyenne entre le prix des postes d'essence de marque connue exploités par des concessionnaires assurant le service et le prix des libre-service est de 3 cents par gallon;
- (f) presque tous les libre-service sont encore exploités par des agents des grandes sociétés à la commission;
- (g) la plus grande société pétrolière joue le rôle de dirigeant pour ce qui est des prix de détail exigés par les libre-service exploités par des agents des grandes sociétés à la commission;
- (h) on a retiré aux concessionnaires la vente en consignment, et mis un terme au régime d'allocation concurrentielle temporaire;
- (i) les prix de détail de l'essence et les prix de gros de tous les produits pétroliers raffinés ont été "rajustés" de façon telle que les bénéfices effectués par la plupart des grandes sociétés grâce aux activités de raffinage et de commercialisation sont passés à des niveaux satisfaisants pour elles. Nous présumons que ces bénéfices sont à peu près semblables aux bénéfices moyens de tout le secteur manufacturier au Canada;
- (j) on a diminué le nombre de garages d'entretien et de réparation des postes de concessionnaires à un point tel qu'il est devenu rentable

- pour les mécaniciens d'ouvrir eux-mêmes d'avantage de garages de réparation, bien qu'ils ne puissent évidemment pas s'installer sur les lieux privilégiés qu'occupent la plupart des concessionnaires;
- (k) les grandes sociétés ne s'intéressent plus autant à la promotion de la vente d'essence qui consiste à fournir également un autre bien ou service. La plupart des installations de lavage d'autos sont louées ou vendues à des personnes qui les exploitent comme des entreprises indépendantes.

Si telle devait être la situation en 1980, les dispositions du bill C-42 sembleraient inutiles. L'automobiliste aurait peu de sujets de plainte, tout comme le petit nombre de concessionnaires encore en activité.

Cependant, la situation que nous venons de dépeindre est la meilleure que l'on puisse concevoir du point de vue des consommateurs. Si cette situation se présente, il n'y a pas de raison de supposer qu'elle restera aussi favorable à l'automobiliste pendant longtemps. Le dossier de rendement des sociétés pétrolières ne comprend rien qui justifie une telle confiance. Laissés à leurs propres moyens, les gérants de vente des grandes sociétés rencontreront une nouvelle forme de concurrence laquelle augmentera leurs coûts. La meilleure justification à l'adoption du projet de loi, c'est que, même si des industries concentrées peuvent, laissées à elles-mêmes, exercer efficacement leurs activités elles seront forcées d'être efficaces si on les empêche d'adopter un comportement d'exploiteurs.

Du point de vue du traitement équitable de leurs concessionnaires, le dossier des grandes sociétés est déplorable.

Du point de vue de l'efficacité, il est tout aussi pauvre. Non seulement les grandes sociétés ont-elles perpétué une efficacité absolument excessive dans les

stations de service, en utilisant des tactiques d'exploiteurs visant à limiter les nouveaux arrivants à de faibles parts du marché, mais elles ont aussi, ce faisant, enlevé à l'automobiliste les avantages du changement et de l'innovation dynamiques depuis environ quinze ans. L'"innovation" a consisté à convaincre le public qu'il avait lui-même demandé à actionner les pompes pour économiser quelques sous chaque fois. 11

La nécessité des dispositions du bill C-42 sera manifestement tout aussi grande en 1980 et dans l'avenir prévisible qu'elle l'a été dans le passé, comme nous avons essayé de le démontrer.

La question de la révision est très importante. Dans le passé, pour ce qui est de la vente d'essence au détail, les sociétés pétrolières internationales intégrées verticalement ont réussi à éviter l'objet de la loi, en affectant leurs vastes ressources à l'établissement de moyens de rechange, qui sont peut être légaux, mais constituent un effort direct pour échapper à l'objet de cette mesure législative.

Plus récemment, elles ont commencé à éliminer progressivement ces pratiques, avant même que la mesure législative ne soit proclamée et les force à le faire.

On retrouve des situations de monopoles, de quasi-monopoles et de monopoles mixtes, lesquelles deviendront plus pertinentes dans les années à venir. La

11 Que le service soit assuré par des pompistes ou par les clients eux-mêmes entraîne beaucoup moins de conséquences que l'accroissement de la quantité vendue. Les économies du libre-service ne sont que de 3 sous par gallon, même lorsqu'un poste d'essence vend un million de gallons par année.

nouvelle mesure législative doit être plus forte pour être le moins valable.

Les différences de prix constituent un secteur qui, en 1977, est d'une importance considérable pour les marchands d'essence au détail. Il serait naïf de croire que ce secteur délicat ne devra pas être revu en 1980.

Depuis les 20 dernières années, cette seule question a pris une importance de plus en plus grande pour le petit commerçant. Il est peu vraisemblable qu'elle disparaisse d'elle-même. De plus, il est fort probable qu'elle entraînera beaucoup d'injustices pour les consommateurs et le petit commerçant.

D'ici 1980, les grandes entreprises d'aujourd'hui deviendront encore plus grandes et plus puissantes. On peut difficilement s'imaginer le perfectionnement de ces forces. La plupart des initiatives envisagées par ces vastes organisations visent le libre-service, ce qui doit être compensé par une mesure de la société.

La destruction d'un tel instrument, (la petite entreprise), sous prétexte qu'il nuit aux intérêts des grandes entreprises, ne peut être tolérée par la société.

Le profit ne peut être le seul facteur déterminant dans le processus de prises de décisions industrielles. Cependant, sans les dispositions du bill C-42, tel sera peut-être le cas.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Nous comparaissons aujourd'hui devant votre Comité pour appuyer les principes mis de l'avant dans le projet de loi C-42 et les mesures législatives qui en découlent.

Nos commentaires sur les articles du bill se limiteront aux aspects qui concernent directement nos membres. Nous soumettons respectueusement les recommandations suivantes:

Nous appuyons de tout coeur le préambule. Étant donné que le préambule a toujours été considéré comme faisant partie d'une loi, et qu'il vise à mieux expliquer l'objet ou l'objectif de cette dernière, nous espérons que la loi sera appliquée conformément aux intentions exprimées dans ledit préambule.

Nous appuyons le changement du nom de la loi, qui traduit la politique mise de l'avant dans la loi, en libérant l'économie de marché, qui ne sera alors plus assujettie au contexte étroit de l'enquête criminelle, comme c'est le cas dans la loi actuelle.

ARTICLE 4.3

Nous appuyons entièrement les mesures énergiques prévues dans le projet de loi, et exprimées à l'article 4.3, en vue de promouvoir la concurrence réelle au sein du système bancaire canadien.

PARAGRAPHE 4.6 (1)

Nous recommandons que le paragraphe 4.6 (1) soit modifié de façon à exiger que non seulement les organismes fédéraux mais aussi les organismes provinciaux,

soient tenus de choisir, lorsque cela est possible, le recours qui porte le moins atteinte à la concurrence. Bien que nous reconnaissons qu'un amendement semblable puisse poser des problèmes d'ordre constitutionnel, nous n'en exhortons pas moins le Comité à appuyer le principe en vertu duquel tous les organismes de réglementation devraient être tenus de considérer la concurrence comme le facteur déterminant de toutes leurs décisions.

PARAGRAPHE 10.1 (1)

Nous recommandons que le paragraphe 10.1 (1) soit amendé de la façon suivante:
page 7, ligne 48

L'Administrateur ou son représentant ... doit,

Nous croyons que pareil amendement est conforme à l'opinion du Ministre sur cet article, comme nous pouvons nous en rendre compte à la page 96 des "Propositions pour une nouvelle politique de concurrence au Canada", et constitue une restriction nécessaire des pouvoirs arbitraires dévolus à l'Administrateur. Nous estimons que l'Administrateur ne devrait disposer d'aucun pouvoir discrétionnaire lorsqu'est en cause le caractère confidentiel des communications entre un avocat et son client.

PARAGRAPHE 10.1 (2)

Nous recommandons que le paragraphe 10.1 (2) soit amendé de la façon suivante:
page 8, ligne 29

... néa (1), le juge peut, sur requête ex parte ...

À nouveau, nous estimons que cet amendement est conforme à l'opinion du Ministre, comme nous pouvons nous en rendre compte à la page 96 des Propositions

pour une nouvelle politique de concurrence au Canada, et investit le juge du pouvoir de peser les mérites d'une requête ex parte, le soustrayant ainsi à l'obligation de simplement l'approuver.

PARAGRAPHE 10.2

La N.A.T.A. appuie l'objectif de l'article 10.2, soit d'assurer qu'on puisse extraire des renseignements compilés dans une informatheque, où qu'elle soit située.

PARAGRAPHE 27.1 (1)

Nous estimons qu'on devrait amender de façon appropriée le paragraphe 27.1 (1) de façon à autoriser l'Administrateur à comparaître (sur l'ordre du Ministre ou à la requête de l'organisme concerné) devant un office, une commission ou un organisme provincial. Cet amendement est conforme à l'opinion exprimée au sujet du paragraphe 4.6 (1). Comme il est possible qu'il soit anticonstitutionnel d'exiger qu'un office provincial permette la comparution de l'Administrateur, nous recommandons fortement que le paragraphe 27.1 (1) soit amendé de façon à au moins permettre à l'Administrateur de comparaître lorsqu'un office provincial présente une requête en ce sens. Le paragraphe 27.1 (1), dans sa forme actuelle, ne précise pas clairement si l'Administrateur peut, de toute façon, comparaître devant les offices provinciaux.

PARAGRAPHE 30 (1)

En ce qui concerne le paragraphe 30 (1), nous estimons que la procédure pour déterminer ce qu'est une "infraction semblable" (page 23, ligne 37) devrait être sommaire, ainsi que d'application facile et définitive.

PARAGRAPHE 31.1 (1.1)

En ce qui concerne le paragraphe 31.1 (1.1) nous recommandons que la version anglaise soit amendée de la façon suivante:

page 26, ligne 31-22

... any other remedy or relief - whether by way of injunc- ...

Nous recommandons cet amendement simplement parce que nous croyons qu'on devrait imposer le moins de restrictions possible à un tribunal qui rend un jugement qui lui semble justifié par les circonstances et l'affaire en cause.

Nous appuyons entièrement les dispositions du bill portant sur la fusion, les monopoles, et le monopole conjoint, et nous estimons que l'adoption de ces dispositions sera un grand pas en avant dans l'application de la déclaration de principe énoncée dans le préambule.

PARAGRAPHE 31.71 (1) (fusion)

Nous estimons qu'il est en effet nécessaire que cet article s'applique aux fusions qui peuvent avoir pour effet de donner aux personnes parties à la fusion plus de vingt pour cent d'un marché. Si le pourcentage est fixe à im niveau inférieur, cela risque de perturber les activités de la Commission, en l'obligeant à s'intéresser à des fusions qui ne portent pas vraiment atteinte à la concurrence. Cependant, toute fusion qui risque d'accorder à quelqu'un une emprise sur plus de 20% d'un marché donné est susceptible d'avoir des répercussions importantes sur la concurrence.

PARAGRAPHE 31.71 (5)

Nous recommandons que le paragraphe (5) soit amendé en ajoutant après les

mots de la fin "d'autres moyens", les mots suivants "et ne nuisent pas de quelque autre façon à l'intérêt du public". Nous pensons que cet amendement est nécessaire pour donner à la Commission la souplesse requise pour qu'elle puisse s'assurer que les objectifs globaux de la loi sont atteints.

PARAGRAPHE 31.72 (1) (monopoles)

On pourrait prétendre que la définition du monopole qui figure au paragraphe 31.72 (1) ne s'applique pas spécialement à la nature oligopolistique de l'industrie pétrolière au Canada, mais néanmoins, nous appuyons fermement, au nom de toutes les petites entreprises, une procédure civile en vertu de laquelle la Commission étudierait toutes les situations de monopole telles qu'elles sont définies dans cet article.

PARAGRAPHE 31.72 (4)

Nous recommandons que le paragraphe (4) soit modifié en ajoutant après "et de rendement économique" la phrase "si cela ne va pas à l'encontre de l'intérêt public". Nous recommandons l'addition de cette phrase pour la même raison que nous avons donnée au paragraphe 31.71 (5) mentionné ci-dessus.

PARAGRAPHE 31.72 (5)

Nous approuvons la précision qui a été donnée à ce paragraphe selon laquelle une entreprise contrôlant moins de 50% des activités peut contrôler l'ensemble du secteur en question.

ARTICLE 31.73 (Monopole conjoint)

Nous estimons que l'adoption de cet article est d'une importance vitale si l'intérêt public doit être sauvegardé et pour permettre de se libérer de la domination malsaine d'un certain nombre de sociétés, telles que les compagnies pétrolières.

Paragraphe 31.73 (1)

Nous acceptons la définition du monopole conjoint que renferme le paragraphe 31.73(1) et désirons souligner que c'est précisément par l'adoption d'orientations parallèles ou de comportements semblables que certaines compagnies pétrolières multinationales ont réussi à obtenir une position de monopole conjoint dans la commercialisation de l'essence au Canada. Les effets du monopole conjoint tels qu'ils sont décrits aux alinéas a) à f) du paragraphe (1) sont semblables à certains des problèmes qui ont été cités dans ce mémoire. En ce qui concerne l'alinéa c) que nous avons déjà mentionné dans ce mémoire, nous estimons que les exploitants des stations de service au Canada sont soumis aux politiques édictées par les compagnies pétrolières qui exercent, même involontairement, des effets abusifs.

Paragraphes 31.73 (2) et (3).

Nous appuyons les mesures qui pourront être ordonnées par la Commission, telles qu'elles figurent au paragraphe 31.73 (2), alinéa a) à c) et demandons à ce que toutes ces mesures restent du ressort de la Commission, même celle concernant le désaisissement, qui, dans certains cas, constitue la seule solution efficace.

Nous appuyons fermement l'énoncé du paragraphe (3) dans la mesure où, d'après notre expérience, c'est précisément la reconnaissance réciproque d'un lien d'interdépendance plutôt qu'un accord ou un arrangement qui constitue le fondement même des politiques de monopole conjoint qu'exercent les compagnies pétrolières.

Paragraphe 31.73 (5)

En ce qui concerne le paragraphe 31.73 (5), nous recommandons que l'expression "et de rendement économique" soit suivie de la phrase "si cela ne va pas à l'encontre de l'intérêt public".

Article 31.77 (Différenciation en matière de prix)

Nous estimons qu'il est de la plus haute importance pour la mise en oeuvre d'une politique de concurrence réaliste au Canada que l'actuelle interdiction d'ordre criminel de pratiquer des prix de vente discriminatoires qui figure à l'article 34, soit renforcé par l'adoption de la procédure civile prévue à l'article 31.77

Paragraphe 31.77 (1)

Nous recommandons qu'au paragraphe 31.77 (1), alinéa c) le terme "sensiblement" soit supprimé après le terme "entraver" dans la mesure où une entrave "sensible" constitue un critère trop faible pour déterminer les préjudices que les exploitants compétents ont subi en raison des prix de vente discriminatoires.

Nous pensons que le paragraphe (1) devrait renfermer une précision semblable à celle que contient le paragraphe 31.2(2) selon laquelle un article n'est pas nécessairement un produit distinct pour la seule raison qu'il se différencie des autres articles de sa catégorie par une marque de commerce, un nom dit de propriétaire, etc. Les compagnies pétrolières expliquent leurs prix de vente discriminatoires en faisant remarquer que l'essence dotée d'une marque de commerce est un produit distinct d'une autre essence qui peut être fabriquée selon des normes identiques, simplement parce qu'elle est commercialisée sous "la marque de commerce utilisée par le fabricant", tandis que l'autre essence ne l'est pas. Par conséquent, elle peut être vendue à un prix plus élevé sans autre justification de coût. En conséquence, nous recommandons qu'au paragraphe 31.77 (1), l'alinéa d) supplémentaire suivant soit ajouté: "(d) pour les besoins de cet article, un produit ne constitue pas un produit distinct sur un marché pour la seule raison qu'il se différencie des autres articles de sa catégorie par une marque de commerce ou un nom dit de propriétaire".

Paragraphe 31.77 (1)

Nous recommandons qu'au dernier paragraphe de cet article, à la suite des mots "la Commission" et avant l'expression "rendre une ordonnance", le terme "peut" soit remplacé par le terme "doit". Nous pensons en effet que, si les conclusions de la Commission sont celles précisées aux alinéas a) à c), une décision doit être rendue par la Commission.

Paragraphe 31.77 (2)

Nous recommandons qu'à la fin de ce paragraphe, après l'expression "des conditions de livraison" soit ajoutée l'expression "si cela ne va pas à l'encontre de l'intérêt public".

Article 31.78

Pour les raisons exprimées ci-dessus à l'alinéa 31.77 (1) c), nous pensons que le terme "sensiblement" devrait être supprimé.

Alinéa 32 (2) a)

Nous proposons l'amendement suivant à l'alinéa 32(2)a):

32. (2)a) l'échange de renseignements.

Cette modification (à un paragraphe non modifié du bill C-42) adhère parfaitement à la définition qu'en a donnée le directeur des enquêtes et recherches. Dans un discours qu'il a prononcé devant la section de Colombie-Britannique de l'Association du Barreau canadien à Harrison (C.-B.) le 28 janvier 1977, M. Bertrand a fait la déclaration suivante:

"l'établissement d'une liste d'honoraires conseillés ou recommandés ne constitue cependant pas nécessairement des complots illégaux visant à fixer des prix si ces honoraires sont publiés à titre de renseignements et si

les membres du Barreau sont libres de s'en écarter sans crainte de sanctions, ils ne sont donc pas considérés comme étant un complot visant à fixer les prix. L'aspect consultatif de ces honoraires doit cependant être évident et ne doivent pas cacher un accord de fixation des prix."

En citant ce cas, M. Bertrand étudiait la portée de l'alinéa 32(2)a) et nous estimons que l'échange de renseignements décrit mieux ce qui était prévu par l'article.

PARTIE V.1

Nous reconnaissons et nous appuyons la nécessité de sanctions criminelles lorsque la gravité des torts l'exige. Nous appuyons ces dispositions et nous espérons que la combinaison des recours civils et criminels couvriront toute la gamme de la politique de la concurrence et garantiront le respect des principes énoncés dans le préambule.

La partie V.1 mérite certains commentaires

Nous voyons bien quelles répercussions positives de telles mesures peuvent entraîner. Nous apprécions les effets positifs indirects qui découleront de la publicité qui entoure habituellement une action collective. De fait, la publicité défavorable, déclanchée par l'action collective, réussit souvent à amener le déroulement voulu. Nous sommes conscients des inquiétudes exprimées par le juge en chef de l'Ontario, lors d'une rencontre tenue à l'Université York, le 29 avril 1977 (colloque sur les révisions de l'étape II), mais nous ne les partageons pas. Le juge Estey, cité dans le Globe and Mail (le 30 avril 1977) aurait affirmé:

"la disposition permettant les actions collectives...pourrait...
alourdir le système judiciaire...(et)...la loi ne semble pas
tenir compte du rôle essentiel des frais dans la gestion de notre
système juridique. Les frais exigés dans notre système visant à

diminuer le nombre de procédures inutiles. Pourquoi le plaignant ne serait-il pas tenu de payer des frais au même titre que le défendeur?"

Nous sommes d'avis que les fautes professionnelles sont trop souvent attribuables aux groupes importants et financièrement bien établis. Les victimes de ces fautes professionnelles peuvent être de petits organismes fragmentés sans ressources financières importantes.

Nous croyons en outre que la force disproportionnée de chacun peut être accentuée par ces mêmes fautes professionnelles, ce qui crée un cercle vicieux que nous devons casser.

Nous estimons que la Partie V.1 pourrait amener une solution équitable sans entraîner de frais juridiques ou de parquet pour les deux parties en cause.

Selon nous, l'Administrateur pourrait intercepter les questions secondaires qui entraveraient le processus juridique.

Article 33 (Monopole illégal)

Nous appuyons le maintien de l'interdiction de droit criminel contre les monopoles, prévue à l'article 33, ainsi que les procédures de droit civil prévues aux articles 31.72 et 31.73, et nous accueillons favorablement la définition de "monopole illégal" donnée au paragraphe (2) comme étant utile et pertinente. Nous prônons aussi le maintien de la définition de monopole donnée au paragraphe 33(2) selon laquelle ce dernier peut être illégal lorsqu'il est susceptible d'être exercé au détriment du public, même si ce n'est pas encore le cas.

Article 34 (Prix de vente discriminatoire)

Nous croyons que le libellé révisé de cet article, qui sera inséré dans le texte de loi de l'Étape Deux est plus clair et plus utile pour déterminer quelles pratiques sont adoptées.

Paragraphe 34 (2)

Nous recommandons que ce paragraphe, qui définit la discrimination, soit étendu quelque peu en ajoutant après les derniers mots du paragraphe, qui se lit actuellement: "article de qualité et de quantité similaires, à des conditions de livraison sensiblement identiques", et en remplaçant le point final par une virgule, les mots "ou en vertu de termes et de conditions de livraison différents lorsque les frais de distribution sont sensiblement les mêmes." Notre expérience de la commercialisation du gaz nous porte à croire que cet ajout est nécessaire, afin d'éviter qu'un fournisseur tente de faire échec à l'article 34 en prévoyant des différences dans les accords contractuels et les termes de livraison. À l'heure actuelle, des articles de qualité et de quantité identiques peuvent être vendues à des prix différents, bien que les coûts de distribution soient sensiblement les mêmes, sous prétexte qu'un contrat différent justifie la différenciation en matière de prix.

Nous recommandons l'ajout d'un paragraphe (5) à l'article 34 qui correspondrait essentiellement au libellé proposé antérieurement pour le nouvel alinéa d) du paragraphe 31.77 (1), et pour les mêmes raisons. Le nouveau paragraphe (5) devrait, par conséquent, se terminer par deux points, "Aux fins du paragraphe (2), un article n'est pas un produit distinct dans un marché, pour la seule raison qu'il est différencié des autres articles de sa catégorie par une marque de commerce, un nom de fabrication ou une autre étiquette du genre".

Paragraphe 39.15 (2)

Nous aimerions souligner, à l'égard du paragraphe 39.15 (2), que nous appuyons le versement au Fonds du revenu consolidé d'une somme recouvrée en application d'un jugement rendu dans une action indirecte. Ainsi, il ne sera pas nécessaire de décider quelle partie bénéficiera du jugement, décision souvent complexe ou controversée. Nous proposerions aussi que la procédure adoptée à

l'article 39.23, prévoyant la compétence concurrente après entente entre les procureurs généraux, soit modifiée, afin de prévoir la participation de l'administrateur aux audiences des commissions provinciales.

Article 47

En dernier lieu, nous appuyons sans réserve l'article 47.

En guise de conclusion, permettez-nous de vous remercier de nous avoir reçu et d'avoir étudié nos commentaires et nos présentations. Nous espérons sincèrement que ce Comité et la Chambre en entier seront pleinement conscients des sentiments des petites entreprises, comme la nôtre, à l'égard de cette loi qui est, après tout, essentielle à notre survie et à notre bien-être dans une société de plus en plus complexe, concentrée et centralisée.

Respectueusement soumis.

NATIONAL AUTOMOTIVE TRADES ASSOCIATION OF CANADA
705, avenue Progress, pièce 17
Scarborough (Ontario) M1H 2X1

SOURCES

Rapport concernant de supposées tentatives en vue de maintenir des prix de revient à l'égard de la distribution et de la vente de l'essence dans la région de Toronto, Commission sur les pratiques restrictives de commerce, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1960.

Rapport concernant la distribution et la vente de l'essence dans la région de Toronto (présumée distinction injuste en matière de prix de la part de la British American Oil Company), Commission sur les pratiques restrictives du Commerce, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1961.

Rapport concernant la distribution et la vente de l'essence dans la région de Toronto (présumée distinction injuste en matière de prix de la part de Texaco Canada Limited), Commission sur les pratiques restrictives du commerce, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1961.

Rapport concernant la distribution et la vente de l'essence dans la région de Toronto (présumée distinction injuste en matière de prix de la part de Supertest Petroleum Corporation Limited, Commission sur les pratiques restrictives du commerce, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1961.

Rapport de la Commission sur les pratiques restrictives du commerce sur une enquête relative à la distribution et à la vente de lubrifiants d'automobile, graisses, antigel, additifs, pneus, batteries, accessoires et autres produits, Commission sur les pratiques restrictives du commerce, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1962.

Rapport de la Commission royale d'enquêtes nommée par le gouvernement de l'Alberta pour enquêter sur les questions concernant le pétrole et les produits pétroliers, imprimé sous le titre Alberta's Oil Industry (imprimé par Imperial Oil Limited), 1940.

Rapport du Comité d'enquête sur la commercialisation de l'essence, Gasoline Marketing in the Context of the Oil Industry, Edmonton, Imprimeur de la Reine, 1968.

Rapport de l'Alberta Task Force on Consumers Affairs: Gasoline Pricing and Marketing in Alberta, 1973

Rapport de la Royal Commission on the Price Structure of Gasoline and Diesel Oil in Nova Scotia, The Price Structure of Gasoline and Diesel Oil in Nova Scotia, 1968.

Rapport du Commissaire concernant l'industrie et les produits du charbon et du pétrole; Imprimeur du Roi, Victoria, C.-B., 1938.

Rapport de la Commission Royale d'enquête sur la structure des prix de l'essence, Imprimeur de la Reine, Victoria, 1966.

Rapport sur les questions concernant la commercialisation de l'essence en Colombie-Britannique, British Columbia Energy Commission, Vancouver, 1975.

APPENDICE «FTE-52»

MÉMOIRE

RELATIF À L'OBJET DU

BILL C-42, Loi modifiant la Loi relative aux
enquêtes sur les coalitions et apportant
des modifications corrélatives à la Loi sur
les banques et à d'autres lois

PRÉSENTÉ AU

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES
DE LA
CHAMBRE DES COMMUNES

mai 1977

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE ET RECOMMANDATIONS

INTRODUCTION

POLITIQUE DE CONCURRENCE ET STRATEGIE INDUSTRIELLE
NATIONALE

COMMISSION DE LA CONCURRENCE ET ADMINISTRATEUR DE
LA POLITIQUE DE CONCURRENCE

LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE ET LE CAS
D'UN SERVICE PUBLIC REGLEMENTE: BELL CANADA

LA LOI SUR LA CONCURRENCE ET LE PROJET DE LOI SUR LES
TELECOMMUNICATIONS

FUSIONS ET MONOPOLES

RESUME ET RECOMMANDATIONSRESUME

Bell Canada se réjouit de l'occasion qui lui est offerte de présenter un mémoire sur l'objet du Bill C-42, la Loi sur la concurrence.

En confiant à un organisme administratif non responsable devant le peuple canadien le soin de juger les mérites relatifs de la concurrence et de la concentration, le gouvernement abdique ses responsabilités en ce qui a trait à l'établissement d'une stratégie industrielle nationale et se prive de mécanismes de contrôle nécessaires à la réalisation des objectifs sociaux qu'il a fixés.

Nous croyons qu'on ne devrait pas permettre qu'une politique se préoccupant uniquement de la concurrence serve à modeler la structure industrielle du pays sans qu'on établisse une relation étroite avec un ensemble bien déterminé d'objectifs économiques nationaux et de politiques à long terme. La politique de concurrence ne devrait pas être un objectif en soi, mais un moyen en vue d'une fin à atteindre.

Des échanges de vue entre le Congrès du travail du Canada, le patronat et le gouvernement pourraient constituer un moyen valable d'obtenir un consensus sur une stratégie industrielle à long terme.

Bell Canada croit que les faits démontrent qu'à titre de monopole de télécommunications réglementé, elle a contribué à la réalisation des objectifs mêmes qui sont exposés dans le préambule de la Loi sur la concurrence.

Nous sommes préoccupés par la possibilité d'une double réglementation dans le secteur des télécommunications relevant du gouvernement fédéral, en raison d'un éventuel chevauchement des responsabilités découlant du Bill C-42, Loi sur la concurrence, et du Bill C-43, Loi sur les télécommunications.

Nous croyons que l'appel des décisions de la Commission de la concurrence devant la Cour fédérale, en vertu de la Loi sur la Cour fédérale, ne constituerait pas une véritable procédure de révision des décisions de la Commission.

Bell Canada est très inquiète du fait que le bill, dans sa version actuelle, ne peut que nuire à la réalisation des objectifs

sociaux énoncés récemment par le gouvernement dans "La voie à suivre".

RECOMMANDATIONS

- La politique de concurrence devrait s'inscrire dans la perspective d'ensemble d'une stratégie industrielle et économique nationale.
- Les décisions de la Commission de la concurrence devraient être soumises à l'examen du gouverneur en conseil et celui-ci devrait avoir le pouvoir d'émettre des directives en matière de politiques à l'intention de la Commission.
- Les membres de la Commission de la concurrence devraient posséder une vaste connaissance des milieux d'affaires, être choisis dans des secteurs industriels différents et personifier les intérêts des diverses régions.
- Les registres relatifs aux banques de données ne devraient être présentés que sur demande et au moment d'une enquête effectuée par l'Administrateur de la politique de la concurrence.

Il devrait être reconnu dans le bill que certains biens et services d'utilité publique sont et devraient continuer d'être fournis par l'intermédiaire d'un monopole soumis à la réglementation d'un seul organisme.

Les dispositions régissant les monopoles conjoints devraient être supprimées de la Loi sur la concurrence.

Quand le Parlement autorise la réglementation d'une entreprise fédérale de télécommunications par le CRTC, il devrait appartenir à ce dernier organisme de se prononcer en dernier ressort au sujet de toute activité qu'il est habilité à réglementer.

Il y aurait lieu de définir la notion de part du marché dont se servirait la Commission de la concurrence pour évaluer l'activité des entreprises fusionnées.

I. INTRODUCTION

Bell Canada se réjouit de l'occasion qui lui est offerte de présenter un mémoire sur l'objet du Bill C-42. A titre de grande entreprise privée exerçant son activité dans un secteur réglementé de l'économie canadienne, Bell Canada croit que la législation proposée pourrait constituer une entrave au maintien de sa contribution au progrès social et économique du Canada, et s'en inquiète sérieusement.

Le débat sur la politique de concurrence se tient pendant une période de grands changements sociaux, d'instabilité économique internationale et d'incertitude politique interne. L'inflation, le chômage, l'épuisement de nos ressources naturelles, le malaise ouvrier, les barrières commerciales, le faible niveau de productivité, etc. sont quelques-uns des nombreux problèmes auxquels nous, Canadiens, devons nous attaquer. Le gouvernement, en collaboration avec les entreprises et les syndicats, doit concevoir et mettre en vigueur des politiques qui permettront au Canada de surmonter les nombreux défis qui s'annoncent.

Nous sommes d'accord avec les objectifs sociaux énoncés récemment par le gouvernement dans "La voie à suivre: Un cadre de discussion":

"Il (le gouvernement) réaffirme qu'il veut créer une société au sein de laquelle tous les Canadiens peuvent pleinement s'épanouir, fondée sur la justice, la compassion, la tolérance et la compréhension, pour former un pays fort et uni, une société marquée au coin de l'initiative et de liberté personnelles."

Ces objectifs sociaux ont de meilleures chances d'être réalisés dans une économie saine, caractérisée par un fonctionnement efficace du système de marché. Nous ne croyons pas que la Loi sur la concurrence (Bill C-42), sous sa forme actuelle, permettrait de réaliser ces objectifs.

S'il confiait à un organe administratif non responsable devant le peuple canadien le soin de juger les mérites relatifs de la concurrence et de la concentration, le gouvernement abdiquerait ses responsabilités en ce qui a trait à l'établissement d'une stratégie industrielle nationale et se priverait de mécanismes de contrôle nécessaires à la réalisation des objectifs sociaux qu'il a fixés.

II. POLITIQUE DE CONCURRENCE ET STRATEGIE INDUSTRIELLE NATIONALE

En 1966, le Conseil économique du Canada a été

invité à se pencher et à faire rapport sur la question de la politique de concurrence canadienne "en conformité des objectifs économiques à long terme du gouvernement". Les cinq objectifs économiques du Canada définis par le Conseil sont les suivants:

- (1) le plein emploi
- (2) un taux élevé de croissance économique
- (3) une stabilité raisonnable des prix
- (4) une situation viable de la balance de paiements internationaux et
- (5) une juste répartition des revenus croissants.

Dans son rapport, publié en 1969, le Conseil prônait l'efficacité économique comme seul objectif de la politique de concurrence, mais déclarait également que "l'efficacité future de la politique de concurrence canadienne dépendra pour une bonne part de la façon dont on parviendra à coordonner cette politique avec les autres politiques économiques", et que "l'entente sur les objectifs sera à ce sujet un premier pas indispensable".

Ces extraits du rapport du Conseil soulignent nettement la nécessité d'intégrer la politique de concurrence

à l'ensemble des politiques industrielles et économiques du gouvernement. S'il en était autrement, la capacité du gouvernement à concevoir des politiques cohérentes visant la réalisation des objectifs économiques à long terme serait grandement compromise. Nous croyons qu'on ne devrait pas permettre qu'une politique se préoccupant uniquement de la concurrence serve à modeler la structure industrielle du pays sans qu'on établisse une relation étroite avec un ensemble bien déterminé d'objectifs économiques nationaux et de politiques à long terme.

Six objectifs de développement industriel ont été fixés par le ministre fédéral de l'Industrie et du Commerce à l'assemblée annuelle de l'Association canadienne des manufacturiers, le 5 juin 1973, à Toronto. Il nous apparaît à la lecture du document "La voie à suivre" qu'ils sont toujours valables:

- "1. Développer une industrie manufacturière et de transformation secondaire qui soit efficace et compétitive sur le plan international, afin de faire face à la concurrence, au Canada même et à l'extérieur.

2. Atteindre les niveaux maxima d'emploi dans l'industrie canadienne, afin de satisfaire à l'accroissement présent et futur de la main-d'oeuvre.
3. Accroître le revenu national et en même temps encourager une expansion économique régionale qui réduira la disparité entre les régions.
4. Accroître la transformation au Canada même de nos richesses naturelles afin d'en tirer un maximum de profit.
5. Etablir un meilleur contrôle de l'économie canadienne et faire en sorte que notre développement industriel futur soit accompli par les Canadiens pour les Canadiens.
6. Contribuer à la poursuite de l'amélioration de la qualité de la vie au Canada en créant des emplois satisfaisants pour les Canadiens et en réduisant les effets nuisibles de l'activité industrielle sur l'environnement naturel et le contexte social."

La question que nous posons est très simple: que pourrait faire le gouvernement si la Commission décidait, par

Exemple, afin d'assurer le respect du principe de la concurrence, d'ordonner la dissolution d'une fusion qui aurait eu pour résultat d'accroître le nombre d'emplois dans l'une des régions du pays les plus touchées par le chômage? .

Les pouvoirs de la Commission, aux termes du Bill C-42, seraient absolus et l'aptitude du gouvernement à accroître le nombre d'emplois, à corriger les disparités régionales ou à réaliser d'autres objectifs nationaux serait virtuellement inexistante. Aucune autre institution n'aurait le pouvoir d'annuler cette décision de la Commission. Ainsi le gouvernement aurait abdiqué sa responsabilité en faveur d'un tribunal administratif n'ayant aucune responsabilité pour ce qui est du niveau des importations, des exportations, de l'emploi, de la balance des paiements, etc. Nous croyons que le peuple canadien trouverait cette situation intolérable et nous ne croyons pas que les élus du peuple permettent qu'elle se produise.

Sous plusieurs rapports, le Bill C-42 semble reposer sur les mêmes principes économiques en matière de concentration qui sous-tendent le système anti-trust américain, sans tenir compte toutefois des différences substantielles qui existent entre le marché américain et le marché canadien.

Le marché intérieur du Canada n'a qu'environ un dixième de la taille du marché américain et, par conséquent, le commerce extérieur tient une place prépondérante dans la politique économique du Canada. Pour plusieurs industries canadiennes, la seule façon de se donner une base de production efficace est d'exporter une partie importante de leur production. Les industries dont la base d'exportation n'est pas suffisante doivent tenter de l'accroître, ou encore, se structurer différemment et pouvoir compter sur des tarifs rigoureusement protectionnistes et ne desservir que le marché intérieur. Par conséquent, si le Canada veut stimuler le développement d'entreprises efficaces au sein de plusieurs industries, il faut que les politiques qu'il fait siennes en matière de concentration répondent à ses besoins particuliers.

La stimulation de la concurrence n'est que l'un des éléments d'une politique économique, tout comme la politique de concurrence n'est qu'un outil du développement d'une stratégie nationale. Nous croyons fermement que la politique de concurrence doit être examinée dans le contexte bien précis des besoins à long terme du Canada, si nous voulons être en mesure d'affronter avec succès la concurrence internationale. Nous partageons l'opinion exprimée à la page 15 du document sur la

productivité (26 mai 1976) préparé pour fins de discussion par le ministère fédéral de l'Industrie et du Commerce, qui veut, en substance, que les changements dans les conditions intérieures et internationales ne permettront plus encore longtemps l'existence d'établissements industriels fragmentés, inefficaces et de peu d'importance, et selon laquelle également tous les autres grands pays industrialisés ont accès à des marchés de 100 millions ou plus de clients éventuels et comptent sur eux pour assurer leur développement.

Dans cet ordre d'idées, nous sommes encouragés par les discussions qui ont eu lieu récemment entre le Congrès du travail du Canada, le patronat et le gouvernement fédéral, et nous sommes d'avis qu'il s'agit là d'un moyen valable d'obtenir un consensus sur une stratégie industrielle à long terme.

III. COMMISSION DE LA CONCURRENCE ET ADMINISTRATEUR DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE

Parmi les modifications proposées, les pouvoirs étendus consentis à un tribunal administratif, c'est-à-dire la Commission de la concurrence, sont au coeur de nos préoccupations. En fait, ces pouvoirs permettraient à la Commission d'orienter l'économie si l'on considère les répercussions importantes que ses décisions

pourraient avoir sur l'industrie canadienne. En effet, la Commission aurait le pouvoir de décider si les fusions, les monopoles, les ententes de spécialisation et un grand nombre d'autres pratiques commerciales nuisent à la concurrence. Elle pourrait les interdire, exiger la dépossession, examiner toutes les fusions verticales pour déterminer leurs répercussions sur la concurrence, etc., et ce sans être forcée de considérer la portée globale de ses décisions sur l'économie canadienne! Les directives générales qui seraient données à la Commission pour rendre ses décisions seraient telles qu'un acte pourrait être interdit en certains cas, alors qu'en d'autres circonstances le même acte pourrait être permis. Les entreprises devraient prendre d'importantes décisions touchant leurs investissements sans savoir si elles n'enfreignent pas la loi.

Nous nous inquiétons également du pouvoir qu'aurait la Commission d'annuler des décisions du Cabinet. Ainsi, le projet de loi prévoit qu'une décision favorable rendue par l'Agence d'examen de l'investissement étranger (l'AEIE) pourrait être renversée par la Commission de la concurrence si cette dernière jugeait que l'investissement étranger viole la nouvelle loi sur la concurrence. Cette disposition indique l'étendue du pouvoir de la Commission sur l'évolution de la structure industrielle du

Canada.

Voilà donc une agence, l'AEIE, qui a été créée par le Parlement dans le but explicite de déterminer si un futur investissement est conforme à l'intérêt public, en soupesant un certain nombre de facteurs dont celui des effets sur la concurrence n'est qu'un parmi d'autres. Il paraît inconcevable qu'un organisme administratif comme la Commission de la concurrence puisse annuler des décisions qui auraient été prises après qu'un plus grand éventail de facteurs d'intérêt public a été sérieusement considéré. Le Parlement a clairement indiqué à l'article 2 de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger qu'il existe de nombreux aspects pertinents de l'intérêt national qui doivent être pris en considération pour juger si une activité commerciale donnée va dans le sens ou à l'encontre de cet intérêt et que la concurrence n'est que l'un d'entre eux.

La seule ligne de conduite susceptible de guider la Commission dans l'exercice de ses pouvoirs est exprimée essentiellement dans la préambule du projet de loi. Toutefois, ce préambule n'énumère pas tous les éléments dont on doit tenir compte pour déterminer où se trouve l'intérêt public. Le Bill C-42, il ne fait aucunement obligation à la Commission de la

concurrence d'examiner toutes les facettes de l'intérêt national avant de rendre ses décisions et celle-ci pourrait, aux termes de ce projet de loi, proposer des objectifs de concurrence qui entreraient en conflit avec d'autres objectifs de la politique publique.

Il a été dit que le monde des affaires ne doit pas s'inquiéter puisque la Commission sera composée d'experts, dont un juge. Le rapport Skeoch-McDonald exprime en toute franchise l'une de nos préoccupations en faisant remarquer que "Le gouvernement ne s'est pas particulièrement bâti une réputation à toute épreuve, au cours des dernières années, par ses nominations à des commissions permanentes."

Les experts, comme nous tous d'ailleurs, peuvent se tromper. Pourtant, aucun véritable contrôle ne serait exercé sur les décisions rendues par les experts de la Commission puisque la Loi sur la Cour fédérale ne prévoit pas de recours quant à tous les aspects des décisions et qu'il est peu probable que la Cour fédérale intervienne dans les décisions rendues par la Commission sur des questions parmi les plus vitales, par exemple quand elle juge si une fusion peut entraîner une réduction sensible de la concurrence, ou encore, quand elle détermine si, de quelque autre façon, la fusion en cause constitue une

entrave à l'activité économique au sens de l'article 31.72 de la nouvelle Loi sur la concurrence. Ainsi, sur les questions fondamentales que soulève cette législation vague, les décisions de la Commission seraient sans appel, aucun véritable contrôle n'étant prévu.

Pour cette raison et aussi parce que les décisions fondées sur le pouvoir discrétionnaire de la Commission influeraient sur l'orientation économique du pays, nous croyons fermement que celles-ci devraient pouvoir être revues par le gouverneur en conseil, de sa propre initiative ou à la demande des intéressés, et que les parties devraient avoir la possibilité de produire des preuves, au besoin, et de présenter une argumentation avant que les décisions ne soient modifiées. Le gouvernement du Canada a et devrait conserver la responsabilité de la coordination des divers objectifs de la politique publique; cela est reconnu sans réserve aux pages 300 et 301 du rapport Skeoch-McDonald:

"Il est toutefois nécessaire de prévoir une soupape de sûreté pour éviter les conséquences indésirables d'une décision ou d'une solution prise par la Commission dans le cadre de sa compétence. Ce besoin découle

principalement du fait que la Commission ne devra tenir compte que des principes et des critères établis par la loi, qui auraient également pu être les critères selon lesquels le Directeur aurait décidé d'agir. En limitant l'étendue et les pouvoirs de la Commission ainsi que l'aspect d'"intérêt public" qu'elle défend, et en lui permettant ainsi d'être un organisme spécialisé afin de mieux conseiller les personnes qui comparaissent devant elle sur la nature des questions à trancher, on crée le besoin d'une coordination beaucoup plus poussée des politiques nationales. Le Cabinet a maintenant autorité sur la réduction des tarifs et les fusions avec des sociétés étrangères. Il peut également se prononcer sur des cas où les mécanismes de traitement des coûts de redressement à court terme sont inadéquats. Les autorités politiques compétentes doivent, de plus, ajuster la gamme complète des objectifs de la politique publique, et on peut concevoir qu'une décision

de la Commission pourrait contrecarrer de façon inacceptable des objectifs concernant l'emploi, le bien-être économique régional, la gestion des ressources, la concentration générale du pouvoir économique ou d'autres questions qui ne devraient pas être de son ressort. L'économie canadienne n'est pas aussi uniformément vigoureuse que d'autres, d'où le besoin parfois plus grand de faire des compromis entre les objectifs de la politique publique. Le fait d'équilibrer les priorités de temps à autre entre des objectifs nettement en contradiction soulève d'épineuses questions de politique et devrait relever des autorités politiques.

Le Gouverneur en conseil devrait donc être investi du pouvoir d'annuler ou de modifier une ordonnance de la Commission...

Ce genre de pouvoir exécutif existe dans de nombreuses lois créant des organismes spécialisés et il semble qu'il ait donné pleine satisfaction...

Le Gouverneur en conseil fonderait ses décisions en tenant compte principalement de la politique publique..." (Les soulignements sont de nous).

En outre, comme le Parlement ne peut prévoir à l'heure actuelle la façon dont la Commission interprétera les très grands pouvoirs discrétionnaires qui lui sont accordés ni les politiques qu'elle établira, nous recommandons de conférer au gouverneur en conseil le pouvoir d'émettre des directives en matière de politiques à l'intention de la Commission de la concurrence. Il convient également de noter que dans le secteur des transports et des communications, le pouvoir d'émettre des directives de cette nature aux organismes de réglementation sera conféré au gouverneur en conseil aux termes des Bills C-33 et C-43 qui ont été soumis à la Chambre des communes les 27 janvier et 22 mars 1977 respectivement. Il convient de noter que, en vertu des lois relatives à ces deux secteurs, il y aurait une possibilité de révision par la Cour fédérale aux termes de la Loi sur la cour fédérale, et appel devant le Gouverneur en conseil. En dépit de ces possibilités de révision, il est évidemment jugé souhaitable que le gouverneur en conseil, en sa qualité d'autorité politique responsable, ait le pouvoir de déterminer la politique

devant être suivie par les organismes de réglementation aux termes de ces lois. Nous croyons donc qu'il est pour le moins souhaitable que le gouverneur en conseil ait le même pouvoir d'émettre des directives en matière de politiques relatives à la concurrence.

Finalement, nous voudrions faire quelques commentaires sur les dispositions du projet de loi voulant que quiconque a des données relatives à ses opérations commerciales emmagasinées dans une banque de données, "où qu'elle soit située", soit forcé de tenir un registre indiquant la nature de ces données et avoir le moyen de les extraire pour que l'Administrateur de la politique de la concurrence puisse y avoir accès quand il le désire. A cela, nous opposons le fait que les banques de données se comptent par centaines de milliers et que l'Administrateur n'aurait à y accéder que dans très peu de cas. Les dépenses nécessaires à l'établissement et à la tenue à jour de tels registres seraient à la fois énormes et inutiles. Nous estimons que le bill ne devrait demander la présentation de tels registres à l'Administrateur que lorsque celui-ci en fait la demande au cours d'une enquête. L'Administrateur pourra ainsi obtenir tous les renseignements dont il aura besoin, et ce, d'une façon plus efficace et beaucoup moins coûteuse.

IV. LES OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE ET
LE CAS D'UN SERVICE PUBLIC REGLEMENTE: BELL CANADA

Les objectifs essentiels du projet de loi sur la concurrence sont définis brièvement dans le préambule de la loi. Les auteurs de ce bill semblent être d'avis que la meilleure façon d'atteindre ces objectifs est de favoriser la concurrence. Quelle que soit la méthode choisie, le vrai défi que le Canada doit relever est d'atteindre ces objectifs, auxquels nous souscrivons de tout coeur. Toutefois, nous croyons que les télécommunications, en tant que monopole naturel, répondent et doivent répondre à ces objectifs tout en étant réglementées. Il convient sans doute ici de passer en revue ces objectifs et de voir où se situe Bell Canada, comme service public, par rapport à ceux-ci:

- allocation et utilisation efficaces des ressources de la société

Depuis qu'elle a été constituée par le Parlement du Canada en 1880, la compagnie poursuit un objectif simple, mais très réel:

fournir aux abonnés le meilleur service
téléphonique possible au coût le plus bas,

tout en assurant un rendement raisonnable
aux investisseurs et un traitement équitable
aux employés.

Bell Canada croit avoir combiné tous les facteurs de production d'une manière efficace. Ainsi, on peut noter qu'au cours des dix dernières années, Bell Canada a réalisé un gain annuel moyen de productivité globale d'environ 7%, soit plus du double du taux de l'économie canadienne. La compagnie compte environ six employés pour 1,000 téléphones en service; c'est l'un des meilleurs coefficients qui soit au monde entier.

En sa qualité de société de télécommunications exerçant son activité en situation de monopole réglementé, Bell Canada offre des services jugés comparables, sinon supérieurs, à ceux qu'offre n'importe quelle autre société de télécommunications, tant du point de vue de la disponibilité, de la fiabilité, de l'étendue et de l'efficacité, que du prix. C'est un dossier enviable qui se passe de commentaires.

- incitation à l'innovation dans la technique et l'organisation

Bell Canada, la Northern Telecom Limitée (NTL) et les Recherches Bell-Northern Ltée (RBN), ci-après appelées le "groupe Bell", sont les leaders industriels en matière de recherche technologique et de développement au Canada.

Le groupe Bell est passé d'une dépendance à peu près complète à l'égard de la technologie étrangère (surtout américaine) à une situation où il dispose d'une base technologique constituée presque entièrement au pays. (Le pourcentage de ventes de produits exclusifs fabriqués par la NTL est passé de 8.4%, en 1969, à 72.3%, en 1976).

En prévoyant les besoins de ses abonnés, Bell Canada a mis sur pied un réseau de télécommunications qui compte parmi les plus perfectionnés au monde et que l'on modernise rapidement pour satisfaire aux exigences de demain. Bell Canada pratique d'ailleurs une politique de recherche et de développement permanente en matière de perfectionnement des techniques de télécommunications.

En fait, la modernisation et l'innovation se poursuivent de façon systématique et constante. Ces dernières années, bon nombre de services et d'équipements nouveaux et améliorés ont été implantés à Bell Canada. Par exemple, l'interurbain automatique, les systèmes électroniques destinés à améliorer la commutation, dont la série des commutateurs SP-1, le clavier de signalisation dont les capacités vont bien au-delà de la seule fonction de composition de numéros de téléphone, et ainsi de suite.

Depuis le milieu des années 1960, la compagnie installe de l'équipement de transmission numérique à des endroits appropriés de son réseau, par exemple les câbles coaxiaux qui améliorent le service interurbain dans le triangle Montréal-Toronto-Ottawa, et elle continue de le faire chaque année. Le lancement de la série SL-1 de standards privés automatiques numériques (PABX) a été couronné de succès et, d'ici le début des années 1980, la compagnie devrait être en mesure d'instaurer la commutation à multiplexage numérique. La compagnie considère l'avènement de la technologie numérique comme un progrès marquant des télécommunications. La commutation à multiplexage numérique, alliée

à la transmission numérique, améliorera le service et devrait aider à contrôler les coûts de tous les types de services téléphoniques et de services de télécommunications.

De plus, Bell Canada en est maintenant aux premières étapes de l'adoption d'un nouveau système: la position automatisée de téléphoniste (TOPS), qui réduira les dépenses, rendra la tâche de notre personnel beaucoup moins onéreuse et permettra des économies de temps appréciables en ce qui concerne la plupart des appels encore acheminés par les téléphonistes. Grâce au TOPS, ces appels pourront être en grande partie faits directement par l'abonné et seront ainsi acheminés plus rapidement.

Bell Canada et ses filiales ont investi environ \$85 millions dans la recherche et le développement en 1976, en comparaison de quelque \$880 millions pour l'ensemble du secteur non gouvernemental au Canada. Le ministre d'Etat chargé de la Science et de la Technologie déplorait dernièrement le peu d'efforts déployés par l'entreprise privée dans ce domaine, et il travaille

activement à mettre de l'avant des politiques qui viseront à intensifier ces efforts. Bell Canada, pour sa part, a toujours apporté une importante contribution et entend continuer d'agir de la sorte.

Le travail d'innovation du groupe Bell est constant et productif. La réputation internationale qu'il s'est acquise est une preuve de son succès, comme en témoigne la demande pour ses produits et pour son savoir-faire du côté technique. Il s'agit en fait de l'un des rares secteurs où le Canada a fait preuve de leadership. Ce sont des réalisations de ce genre qui nous permettent d'affirmer que Bell Canada a déjà atteint l'objectif technologique établi dans le Bill C-42, tout en exerçant son activité dans un milieu réglementé.

- création de nouveaux débouchés pour les marchés intérieur et extérieur

L'étendue et le volume croissant des services offerts par Bell Canada assurent de nombreux débouchés pour des biens et services, canadiens pour la plupart, évalués à plus de trois quarts de milliard de dollars par année. Bell Canada achète d'autres fournisseurs

que la NTL des biens et services évalués à environ \$300 millions de dollars par année dans des secteurs clés:

- équipement électronique (pour la transmission de données et les télécommunications)
- équipement de réseau extérieur
- services d'entrepreneurs en construction - travaux à forfait
- équipement automobile
- équipement électrique
- produits du papier
- services de transport
- fournitures

Pareille activité offre d'immenses possibilités à plusieurs centaines de fournisseurs canadiens et permet d'assurer un emploi à bon nombre de Canadiens.

Les ressources technologiques de Bell Canada, et la forte demande d'équipement de télécommunications perfectionné qu'elle doit satisfaire, lui ont permis de se doter d'un manufacturier innovateur, qui a la compétence voulue pour concurrencer sur les marchés

internationaux des géants étrangers comme l'International Telephone and Telegraph, L.M. Ericsson, la Nippon Electric, et la General Telephone and Electronics. La NTL est maintenant au second rang des fournisseurs d'équipement de télécommunications d'Amérique du Nord, derrière la Western Electric; à l'échelle mondiale, elle se situe parmi les six plus importants. Un équilibre commercial favorable a été atteint dans le secteur des appareils, pièces et équipements téléphoniques. Le gouvernement canadien reconnaît lui-même que la NTL est un précieux atout pour la pénétration des marchés étrangers; aussi appuie-t-il les services de consultation offerts par Bell Canada à l'étranger, dans le secteur des télécommunications.

Les chiffres indiquent que Bell Canada en tant qu'entreprise exerçant son activité dans des conditions propres à un monopole réglementé, a pu se doter d'une structure qui a rendu possible une remarquable augmentation des ventes sur les marchés internationaux.

- possibilité pour la population de bénéficier
des avantages des services de télécommunications

Bell Canada s'est acquittée de son obligation de servir équitablement la population, si l'on en juge par le fait que 97% des foyers canadiens dans le territoire qu'elle dessert disposent du service téléphonique. En effet, elle en est arrivée à de pareils résultats malgré des obstacles comme le climat rigoureux, le terrain très accidenté, et de faibles densités de population en plusieurs endroits.

Bell Canada compte près de 230,000 actionnaires - plus que toute autre compagnie canadienne - dont 97.5% sont inscrits aux registres comme résidents du Canada et dont 62% détiennent 100 actions ou moins. Bell Canada a des centaines d'actionnaires et d'obligataires fiduciaires qui représentent les participants aux régimes de retraite d'entreprises, de syndicats ou de gouvernements, administrent des fonds d'assurance-vie, constituent des rentes à l'intention des bénéficiaires et fournissent des fonds de pension additionnels aux nombreux particuliers qui placent leurs épargnes

dans des régimes tels que les régimes enregistrés d'épargne-retraite. Les dividendes et intérêts versés par la compagnie sont donc distribués, tant directement qu'indirectment, à un grand nombre de Canadiens.

En bref, l'expérience révèle que Bell Canada, à titre de monopole de télécommunications réglementé, a contribué à la réalisation des objectifs mêmes qui sont exposés dans le préambule de la Loi sur la concurrence. Le système actuel s'est avéré efficace. Nous sommes donc d'avis que Bell Canada devrait continuer à être assujettie à la Loi sur la concurrence de la même manière que dans le passé. Dans le cas où ses activités sont réglementées par un organisme agissant dans l'intérêt du public, elle ne devrait pas être visée par les dispositions de cette Loi sur la concurrence. A notre avis, toute tentative de réglementation, sous une forme ou une autre, entraînerait un chevauchement de juridictions susceptible de produire des décisions qui iraient à l'encontre des critères de productivité et qui nuiraient à la réalisation des objectifs visés.

V. LA LOI SUR LA CONCURRENCE ET LE PROJET DE LOI SUR
LES TELECOMMUNICATIONS

Pour déterminer le genre de réglementation qui

est approprié au secteur des télécommunications, il convient d'examiner les dispositions du Bill C-42 en même temps que celles du nouveau projet de loi sur les télécommunications.

Le ministre des Communications a récemment déposé le Bill C-43, qui porte sur les télécommunications au Canada. La législation proposée expose en détail une politique nationale des télécommunications qui a été établie par suite de nombreux échanges avec les gouvernements provinciaux et qui servirait de fondement aux décisions qu'arrêteront l'organisme de réglementation, le ministre des Communications et le gouverneur en conseil. La politique consiste en seize objectifs qui touchent tous les aspects des télécommunications et s'étend au-delà du domaine de la concurrence, car elle vise à promouvoir la "souveraineté et l'intégrité territoriale du Canada" et "à sauvegarder, enrichir et affermir le patrimoine culturel, politique, social et économique du Canada". La politique nationale des télécommunications prévoit en outre:

- la promotion de l'innovation et de la recherche
- l'accès, pour tous les Canadiens, à des services de télécommunications sûrs
- l'établissement de tarifs sans discrimination injustifiée à l'égard d'individus ou de groupes.

Le Bill C-43 énonce les pouvoirs devant être accordés à la Commission de la radiotélévision et des télécommunications canadiennes (CRTC) pour atteindre ces objectifs. Entre autres choses, le projet de loi accorderait à la CRTC la responsabilité d'approuver ou de rejeter, totalement ou partiellement, l'acquisition directe ou indirecte d'une participation prépondérante, la cession directe ou indirecte d'une participation prépondérante, la création ou l'établissement de nouvelles sociétés par une entreprise agissant seule ou avec d'autres. Seraient également du ressort de la CRTC les tarifs et d'autres questions de politique, telles l'interconnexion de réseaux concurrents et l'utilisation des poteaux des entreprises de télécommunications par les entreprises qui le désirent. Comme pour plusieurs autres dispositions du Bill C-43, nous sommes d'avis que la CRTC devrait exercer ces pouvoirs sous la conduite du gouverneur en conseil.

Il faut reconnaître que le Bill C-42 exempterait l'activité réglementée dans des conditions très particulières, qui sont décrites dans les articles 4.5 et 4.6 de la nouvelle Loi sur la concurrence. Ces conditions d'exemption ont toutefois un caractère beaucoup plus restrictif que l'exemption actuelle qui découle d'une interprétation judiciaire et sont formulées de telle façon qu'elles font naître un risque réel de double

réglementation. En vertu de ces deux projets de loi, la CRTC et la Commission de la concurrence seraient toutes deux habilitées à réglementer des aspect analogues de l'industrie des télécommunications. La Compagnie se trouverait alors dans la situation peu enviable où deux organismes autonomes pourraient se prononcer sur une même question. Quelle décision prévaudrait si le second organisme jugeait qu'une autorisation quelconque est d'intérêt public et que l'autre organisme n'en convenait pas? Par exemple, la CRTC et la Commission de la concurrence auraient toutes deux le pouvoir d'autoriser ou d'interdire les fusions.

Nous croyons que, si la CRTC a le pouvoir d'autoriser une fusion et, de fait, se prononce dans ce sens, il devrait être clair que sa décision prévaudra, et la Commission de la concurrence ne devrait aucunement pouvoir la révoquer. Selon le texte actuel du Bill C-42, on ne peut être certain que la décision de la CRTC prévaudrait en vertu du Bill C-43. Ce doute est fondé sur les dispositions de l'article 4.5 (2) (c) de la nouvelle Loi sur la concurrence qui, en effet, conférerait à la Commission de la concurrence le droit de juger elle-même si ses propres décisions doivent prévaloir sur celles de la CRTC.

L'article 4.5 (2) de la nouvelle Loi sur la concurrence pourrait également soulever un autre problème connexe. D'après la version actuelle de l'article 4.5 (2) (a), l'activité visée par l'exemption doit être expressément prescrite ou autorisée par une autorité administrative. En outre, l'article 4.5 (2) (b) exige que l'autorité administrative (par exemple, la CRTC) soit expressément habilitée à réglementer cette activité et qu'elle ait expressément voulu réglementer cette activité. Comme il pourrait se produire des situations où, en vertu de l'article 61 du Bill C-43, des entreprises de télécommunications recevraient l'ordre ou l'autorisation d'adopter une ligne de conduite conforme aux règlements émis par le Bureau de la CRTC en vertu de ses pouvoirs de réglementation généraux, il serait impossible de démontrer que des activités particulières ont été "expressément" prescrites ou autorisées par la CRTC ou que la CRTC a été "expressément" habilitée à réglementer l'activité en question et qu'elle a "expressément" voulu la réglementer. Un problème semblable pourrait être soulevé par l'article 55 du Bill C-43 qui laisserait à la CRTC toute latitude d'intervenir dans les cas où il lui semblerait que l'intérêt public l'exige.

Voici un autre exemple de l'effet négatif que pourrait avoir l'article 4.5 proposé. Si la Commission de

la concurrence ordonnait à Bell Canada de se départir d'une partie de son entreprise ou de ses éléments d'actif aux termes de l'article 31.72 du projet de loi sur la concurrence, Bell Canada serait alors tenue, en vertu des dispositions de l'article 59 du Bill C-43, d'aviser le Bureau de la CRTC qui, pour sa part, aurait à en informer, entre autres personnes, le directeur des enquêtes et recherches (désormais appelé Administrateur de la politique de la concurrence). Le Bureau de la CRTC serait à ce moment habilité à 1) faire enquête sur la cession de l'entreprise ou de l'actif ordonnée par la Commission de la concurrence, 2) à tenir une audition publique sur la question et 3) à rendre une décision qui pourrait être à l'encontre de l'ordre de dépossession de la Commission de la concurrence. Mais laquelle des deux ordonnances prévaudrait alors? La possibilité que des dépossessions soient ordonnées dans l'industrie des télécommunications serait une grande source d'inquiétude. Quoi qu'il en soit, si des mesures aussi radicales que les dépossessions doivent être appliquées à l'industrie des télécommunications, elles ne devraient l'être qu'avec l'autorisation du cabinet.

Le Bill C-43 établit une politique nationale des télécommunications qui est de portée économique, sociale et culturelle. Il propose un mécanisme en vertu duquel le Gouverneur en conseil serait habilité à émettre des directives générales à l'intention de la CRTC, la saisissant ainsi des

préoccupations courantes du gouvernement. Il traite des fusions, des acquisitions, de la pénétration des marchés, de la constitution des sociétés, etc., et prévoit la réglementation de ces questions par la CRTC, en conformité avec les objectifs de la politique canadienne des télécommunications. Par le fait même, le Bill C-43 abolit la nécessité d'une réglementation additionnelle. Un de ces objectifs est précisément d'assurer "des services de télécommunications dignes de confiance et utilisant au mieux les moyens, ressources et installations disponibles, compte tenu des priorités et besoins régionaux et provinciaux". En outre, le Bill C-43 permettrait même aux régions et provinces de participer au processus de réglementation, ce qui, pour l'heure, n'est pas prévu dans le Bill C-42.

S'il faut accorder à un organisme de réglementation le droit d'approuver des fusions, des acquisitions, l'entrée sur un marché, la création de sociétés etc., nous croyons que la CRTC est l'organisme tout désigné pour exercer un tel contrôle.

L'Administrateur de la politique de la concurrence aurait amplement l'occasion d'intervenir aux audiences de la CRTC pour se prononcer au sujet de l'utilisation efficace des ressources. Voici quelques exemples des pouvoirs qui seraient

conférés à l'Administrateur en vertu de l'article 27.1 (2) de la nouvelle Loi sur la concurrence:

"ledit organisme... donne à l'Administrateur accès aux pièces ou preuves du dossier..."

"l'Administrateur peut, outre être entendu et produire des documents, convoquer des témoins, les interroger devant ledit organisme et contre-interroger tous ceux qui y comparaissent..."

"l'Administrateur bénéficie... des mêmes droits que les parties à l'affaire, notamment du droit d'appel et de révision des décisions dudit organisme, au même titre que toute partie que la décision affecte."

De plus, le Bill C-42 exige que chaque organisme fédéral de réglementation réalise ses objectifs de façon à restreindre la concurrence le moins possible et tout manquement à cet égard constituerait matière à appel, de la part de l'Administrateur seulement. Nous trouvons donc inacceptable que l'Administrateur ait le pouvoir additionnel de mener des enquêtes sur l'activité réglementée des entreprises, étant

donné l'accroissement notable de ses possibilités d'intervention devant un organisme de réglementation. Au moment de son intervention devant un organisme de réglementation ou après celle-ci, l'Administrateur pourrait, en vertu de l'article 47(1) de la Loi sur la concurrence, instituer une enquête sur des situations faisant déjà l'objet d'un examen par l'organisme de réglementation. Une fois cette enquête terminée, le ministre de la Consommation et des Corporations pourrait nommer un commissaire chargé de rouvrir l'enquête et d'entendre les intéressés. En pareil cas, l'Administrateur pourrait également effectuer une enquête en vertu des dispositions de l'article 8 de la Loi sur la concurrence. L'ensemble de ces dispositions a pour effet négatif d'assujettir à une réglementation et à un examen additionnels les activités du secteur des télécommunications qui pourraient déjà avoir été jugées d'intérêt public aux fins du projet de loi sur les télécommunications.

Quand le Parlement autorise la réglementation d'une entreprise fédérale de télécommunications par la CRTC, il devrait appartenir à ce dernier organisme de se prononcer en dernier ressort au sujet de toute activité qu'il est habilité à réglementer. Autrement dit, pour se justifier aux fins de la Loi sur la concurrence, une entreprise réglementée ne devrait pas avoir à faire plus que démontrer que l'organisme

de réglementation auquel elle est assujettie a autorisé l'activité en cause ou que, après en avoir été avisé, il ne l'a pas désapprouvée même s'il en avait le pouvoir.

VI. FUSIONS ET MONOPOLES

Bell Canada reconnaît pleinement la nécessité d'exercer un contrôle sur les fusions et les monopoles qui donneraient lieu à des pratiques commerciales abusives. Nous sommes toutefois préoccupés du fait que les dispositions du projet de loi régissant les fusions et les monopoles sont formulés en des termes si vagues, que leur application repose-rait sur la doctrine économique postulée par les membres de la Commission de la concurrence. En outre, un terme comme "monopole" est défini de telle sorte qu'un secteur important de l'industrie canadienne serait inévitablement qualifié de monopole, l'étendue du marché intérieur limitant le nombre des entreprises capables d'oeuvrer dans une industrie donnée.

Vu les nombreux mémoires en voie de préparation au sujet des propositions concernant les fusions et les monopoles, nous nous bornerons à souligner ici quelques préoccupations d'ordre général. Notre première préoccupation tient au fait que le projet de loi ne reconnaît pas que certains biens et services

d'utilité publique sont et devraient être offerts par l'intermédiaire d'un monopole. Les "monopoles naturels" sont un fait établi dans notre système politique et économique, et il est généralement reconnu que certains services essentiels à la vie quotidienne coûtent moins cher à l'utilisateur si l'on évite qu'ils fassent double emploi. La législation canadienne tient compte de ce fait et la concurrence du marché a été remplacée par un système de réglementation complexe visant à protéger les intérêts du public. L'Etat s'acquitte donc de ses responsabilités à cet égard au moyen de la réglementation. Si l'on accepte ce fait et la notion de monopole naturel, il semble bien que la politique de la concurrence incorporée dans le projet de loi n'a pas lieu de s'appliquer aux activités d'une entreprise de télécommunications déjà soumise à la réglementation.

Nous sommes également préoccupés par les dispositions qui régissent les "monopoles conjoints" et aux termes desquelles chaque oligopole de même type au Canada deviendrait automatiquement une industrie réglementée. De plus, même en l'absence de collusion entre les entreprises constituant l'oligopole, la Commission aurait le droit d'ordonner une dépossession ou d'interdire la mise en oeuvre de décisions relatives à leurs activités commerciales. La Commission

pourrait rendre une telle décision si elle constatait qu'une activité étroitement parallèle existait sans qu'aucune entente ne soit intervenue et que, à son avis, ladite activité savait pour effet de restreindre l'activité économique d'une certaine façon. Or, dans bon nombre d'industries, les orientations parallèles sont inévitables et beaucoup d'employeurs, parmi les plus importants et les plus productifs, pourraient tomber sous le coup de ces dispositions du projet de loi, sans qu'il n'y ait eu aucune entente ou concertation de leur part pour nuire au jeu de la concurrence. C'est pourquoi nous recommandons fortement que les dispositions régissant les "monopoles conjoints" soient supprimées du projet de loi.

Nous notons également avec intérêt que, tout en cherchant à interdire les pratiques monopolisatrices des entreprises, le Bill C-42 ne s'appliquerait pas aux syndicats si, par exemple, ils se servaient de leur monopole sur la main-d'oeuvre pour empêcher l'adoption de changements technologiques. Cette approche ne semble pas tenir compte des préoccupations du Comité Skeoch-McDonald exprimées à la page 13 de leur rapport:

"...(les syndicats) doivent donc s'attendre

à se faire accuser de pouvoir monopolistique, en ce sens qu'ils imposent des contraintes artificielles et empêchent la réalisation d'économies de coûts réels...Il convient d'établir une distinction nette entre les activités légitimes des syndicats visant à améliorer les salaires et les conditions de travail, et les activités illégitimes qui s'opposent au progrès (dans les domaines tels que la technologie, les nouvelles méthodes d'organisation, etc.)."

En déterminant quel degré de rationalisation des entreprises est souhaitable dans l'intérêt du Canada, il importe de considérer les répercussions de toute fusion d'entreprises sur le niveau de l'activité économique du pays et sur celui de l'emploi, sur la balance commerciale, la balance des paiements, le développement technologique, tout comme sur la concurrence. Le pouvoir qu'aurait la Commission d'ordonner une dépossession sans aucun droit d'appel efficace constituerait une mesure si radicale, dont les répercussions seraient si profondes sur la structure d'une industrie, que la décision finale à ce sujet ne devrait pas être laissée à un

organisme qui se préoccupe avant tout de la situation de la concurrence et qui n'a aucune responsabilité en ce qui concerne les aspects plus généraux de la politique du pays.

Enfin, le projet de loi mentionne que, dans le cas de fusions horizontales, la loi ne s'appliquerait que si la part totale du marché ainsi réunie excède 20%. Cependant, la façon de déterminer cette part du marché n'est définie nulle part. Celle-ci pourrait être déterminée soit d'après le chiffre d'affaires ou le volume matériel, soit en fonction d'une seule région ou du pays tout entier; cette part du marché peut d'ailleurs fluctuer considérablement selon qu'elle est mesurée sur une période de six mois ou sur une période de deux à cinq ans. Enfin, on pourrait définir la part du marché de façon à la restreindre aux dérivés d'un même produit, etc.

WITNESSES—TÉMOINS

At 9:30 a.m.

From the Canadian Bankers' Association:

Mr. R. C. Frazee, President.

Mr. J. Machabée, Vice-President.

From the Department of Consumer and Corporate Affairs:

Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research.

Mr. Roy M. Davidson, Senior Deputy Director of Investigation and Research.

At 11:00

From the National Automotive Trade Association of Canada:

Mr. Arch Dickson, President.

Professor Milton Moore, Consultant.

Mr. D. A. Achilles, Chairman, Competition and Combines Investigation Committee.

Mr. Marcel Joyal, Q.C. Legal Counsel.

Mr. David S. Bruce, Vice-President.

At 8:00 p.m.

From Bell Canada:

Mr. O. Tropea, Executive Vice-President (Administration).

Mr. John McCutcheon, Vice-President.

Mr. Richard Marchand, Legal Counsel.

From the Department of Consumer and Corporate Affairs:

Mr. Robert J. Bertrand, Assistant Deputy Minister, Competition Policy and Director of Investigation and Research.

Mr. Roy M. Davidson, Senior Deputy Director of Investigation and Research.

Mr. Dennis De Melto, Director Manufacturing Branch.

A 9 h 30

De l'Association des banquiers canadiens:

M. R. C. Frazee, président.

M. J. Machabée, vice-président.

Du ministère de la Consommation et des Corporations:

M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches.

M. Roy M. Davidson, premier sous-directeur des enquêtes et recherches.

A 11 heures

De la National Automotive Trades Association of Canada:

M. Arch Dickson, président.

Professeur Milton Moore, conseiller.

M. D. A. Achilles, président, Comité sur la concurrence et des enquêtes sur les coalitions.

M. Marcel Joyal, c.r., conseiller juridique.

M. Davis S. Bruce, vice-président.

A 20 heures

De Bell Canada:

M. O. Tropea, vice-président exécutif (Administration).

M. John McCutcheon, vice-président.

M. Richard Marchand, conseiller juridique.

Du ministère de la Consommation et des Corporations:

M. Robert J. Bertrand, sous-ministre adjoint, Politique de concurrence et directeur des enquêtes et recherches.

M. Roy M. Davidson, premier sous-directeur des enquêtes et recherches.

M. Dennis De Melto, Division du secteur secondaire.

BINDING SECT. JUL - 3 1979

Government
Publications

